



MinJusticia
Ministerio de Justicia
y del Derecho

PROSPERIDAD
PARA TODOS

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN COLOMBIA

Acciones y Resultados

2011 - 2013



OBSERVATORIO DE DROGAS
DE COLOMBIA

GOBIERNO DE COLOMBIA

Alfonso Gómez Méndez

Ministro de Justicia y del Derecho

Miguel Samper Strouss

Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Julián David Wilches Guzmán

Director de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas

Martha Paredes Rosero

Subdirectora de Estratégica y Análisis

Coordinadora del Observatorio de Drogas de Colombia

Coordinadores temáticos

Nubia Elena Pacheco Gómez

Jenny Fagua Duarte

Andrés López Velasco

Luis Eduardo Alvarado Rosero

Javier Hernando Villa Ávila

Pedro Enrique Niño Farfán

Apoyo técnico

Luz Amparo Chamorro Cilima

Marye Saenz Suazo

Edwin Andrés Pérez Rubio

Oscar Ricardo Santana López

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta publicación fue posible gracias a la colaboración de las siguientes organizaciones:

Ministerio de Salud y Protección Social

Ministerio de Educación Nacional

Ministerio de Defensa Nacional

Ejército Nacional

Armada Nacional

Fuerza Aérea Colombiana

Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos- DIRAN

Ministerio de Relaciones Exteriores

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial UACT

Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-UNODC/SIMCI

Fondo Nacional de Estupefacientes FNE

Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF

Fiscalía General de la Nación - Unidad Nacional para la Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos - UNEDLA

Fotografías

UNODC/SIMCI, MinSalud, Diran, Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud, Fondo Nacional de Estupefacientes y Observatorio de Drogas de Colombia

<http://committedpsychonaut.tumblr.com/image/36414477821>

Realización Editorial y Diseño

Diseño Tremens

Corrección de estilo

Esperanza Martínez

CONTENIDO

	PRESENTACIÓN	7
	1. REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS EN COLOMBIA	12
	Introducción	13
	1.1 SITUACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS EN COLOMBIA	15
	1.1.1 Generación de conocimiento para la toma de decisiones basadas en evidencia técnica	17
	1.2 ACCIONES REALIZADAS PARA LA REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS	28
	1.2.1 Eje de Prevención del consumo de SPA	28
	1.2.2 Eje de Mitigación de los riesgos y daños del consumo de SPA	33
	1.2.3 Eje de Superación	35
	1.2.4 Eje Transversal. Capacidad de Respuesta	36
	2. USOS LÍCITOS Y CONTROL DE ESTUPEFACIENTES, PSICOTRÓPICOS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS UTILIZADAS PARA LA FABRICACIÓN ILÍCITA DE DROGA	42
	Introducción	43
	2.1 CONTEXTO HISTÓRICO, JUSTIFICACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL	43
	2.2 NORMATIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD PARA EL CONTROL ADMINISTRATIVO Y LA FISCALIZACIÓN DE DROGAS, PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUÍMICAS	45
	2.3 PROBLEMÁTICA DEL DESVÍO, TRÁFICO Y USO ILÍCITO DE PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUÍMICAS	49
	2.3.1 Diagnóstico del modelo de control	49

2.4	ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LAS SUSTANCIAS QUÍMICAS- SUBDIRECCIÓN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE POLÍTICA DE DROGA	50
2.4.1	Resultados del control administrativo 2011-2013	55
2.5	CONTROL E INTERDICCIÓN POR PARTE DE LA FUERZA PÚBLICA. INCAUTACIONES DE SUS- TANCIAS QUÍMICAS Y DESTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE PRODUCCIÓN	55
2.6	LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE ABUSO Y DESVÍO DE MEDICAMENTOS	58
2.7	ACCIONES DE CONTROL ADMINISTRATIVA Y ESTRATÉGICA. FONDO NACIONAL DE ESTUPE- FACIENTES-FNE 2011-2012	64
2.7.1	Inspección Vigilancia y Control por parte del Fondo Nacional de Estupefacientes	65
2.7.2	Disponibilidad de medicamentos monopolio del Estado	68
2.8	CONTROL E INTERDICCIÓN POR PARTE DE LA FUERZA PÚBLICA DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS – MEDICAMENTOS	68
3. DROGAS SINTÉTICAS Y EMERGENTES		71
	Introducción	72
3.1	CONTEXTO DE LA OFERTA Y CONSUMO DE LAS DROGAS SINTÉTICAS	72
3.2	CONTEXTO DE LA OFERTA Y CONSUMO DE LAS DROGAS EMERGENTES	74
3.3	INCAUTACIONES DE DROGAS SINTÉTICAS Y DE SUS PRECURSORES, DESMANTELAMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS DE PRODUCCIÓN	76
3.4	SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS DEL OBSERVATORIO DE DROGAS DE COLOMBIA - SAT	80
4. PROBLEMÁTICA DE LOS CULTIVOS, PRODUCCIÓN DE DROGA Y ACCIONES PARA SU CONTROL		84
	Introducción	85
4.1.	TENDENCIAS Y DINÁMICAS DE LOS CULTIVOS DE COCA	86
4.1.1	Los cultivos de coca en Unidades Territoriales Especiales	89
4.1.2	Dinámica de afectación de los cultivos de coca en Colombia, 2001-2012	92
4.1.3	Disminución en los rendimientos y el potencial de producción de cocaína	94
4.1.4	Potencial de producción de cocaína	96
4.1.5	Perfiles de los productores agropecuarios con coca	97
4.2	TENDENCIAS Y DINÁMICAS DE LOS CULTIVOS DE AMAPOLA	98
4.3	INTERVENCIONES EN PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA PROBLEMÁTICA LOS CULTIVOS ILÍCITOS	100
4.3.1	Aspersión aérea de cultivos ilícitos	100

4.3.2	Erradicación manual forzosa	103
4.3.3	Programa de Desarrollo Alternativo y actual Programa de Consolidación Territorial	105
a.	Programa Familias Guardabosques-PFGB	106
b.	Programa Proyectos Productivos-PPP	106
c.	Estrategia de Post erradicación y Contención	106
d.	Programa de Respuesta Rápida	106



5. TRÁFICO DE DROGAS, ACCIONES Y POLÍTICA PARA SU CONTROL 108

	Introducción	109
	5.1 INFRAESTRUCTURA PARA LA PRODUCCIÓN DE DROGAS ILÍCITAS	109
	5.2 INCAUTACIONES DE DROGA	110
	5.2.1 Incautaciones de cocaína en Colombia	111
	5.3 TRÁFICO DE COCAÍNA	114
	5.4 EL TRÁFICO DE DROGAS EN PEQUEÑAS CANTIDADES EN COLOMBIA Y EL NARCOMENUDEO	116
	5.4.1 Capturas y condenas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	117
	5.4.2 Dinámica del fenómeno en Colombia	119
	5.5 POLÍTICA DEL ESTADO COLOMBIANO PARA COMBATIR LA PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE DROGAS	123
	5.5.1 La contribución de las Fuerzas Militares en la lucha antidroga	124
	5.5.2 La exportación de la experiencia colombiana al mundo	125



6. ACCIONES DE COLOMBIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL 127

	Introducción	128
	6.1 ACCIONES EN FOROS MULTILATERALES	129
	6.1.1 Organización de las Naciones Unidas	129
	6.1.2 Organización de los Estados Americanos – OEA	130
	6.1.3 Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR	132
	6.1.4 Comunidad Andina de Naciones – CAN	133
	6.1.5 Mercado Común del Sur – MERCOSUR	134
	6.1.6 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC	135
	6.2 Acciones en escenarios bilaterales	135

6.3	Extradiciones	137
6.3.1	Balance de Extradición 2011 – 2012- 2013	137
6.4	Repatriación, Panorama Nacional e Internacional	138
6.4.1	Panorama Nacional	138
6.4.2	Panorama internacional	139



7. LAVADO DE ACTIVOS

	Introducción	141
		142
7.1	CONTEXTO SOBRE LA SITUACIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS EN COLOMBIA	143
7.2.	DELITOS FUENTE DE LAVADO DE ACTIVOS	143
7.3	EXTINCIÓN DE DOMINIO	146
7.4	EXTRADICIÓN	146
7.5	AVANCES NORMATIVOS	146
7.6	AVANCES ORGANIZACIONALES	147
7.7	LANZAMIENTO DEL OBSERVATORIO ANTICORRUPCIÓN Y DE INTEGRIDAD	147
7.8	ACCIONES REALIZADAS POR EL PAÍS EN LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS	148
7.8.1	Ministerio de Justicia y del Derecho	148
7.8.2.	Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)	151
7.8.3.	Gestión de las Superintendencias	153
7.8.4.	Fiscalía General de la Nación	154
7.8.5.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (Mintic)	155



Glosario

156



Bibliografía

157

PRESENTACIÓN

L

a Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas, consecuente con el momento actual y el interés del Gobierno nacional por analizar la problemática y las políticas sobre drogas; recopila y analiza la información sobre las diferentes manifestaciones del problema, con el fin de aportar en el conocimiento frente a un fenómeno que resulta cada vez más dinámico y cambiante. Con base en lo anterior, el presente *Informe de Acciones y Resultados de la Política sobre Drogas, 2011-2013* se constituye en un insumo, construido a partir del aporte permanente de las instituciones que generan información sobre drogas y reportan al Observatorio de Drogas de Colombia ODC.

Es importante anotar que el ODC cuenta con una plataforma de información en las diferentes manifestaciones de la problemática de la droga y desarrolla estudios e investigaciones de acuerdo con las demandas de información del país. Dentro de las líneas de investigación desarrolladas en el marco del ODC, algunas en forma directa y otras en alianza con otras entidades, se destacan, las encuestas periódicas sobre consumo de sustancias psicoactivas que se aplican a la población en general, escolar y universitarios; la caracterización de los territorios afectados por los cultivos ilícitos; los estudios de productividad de la hoja de coca y sus derivados; el comportamiento del microtráfico y narcomenudeo; la caracterización química de las drogas consumidas en el país; los estudios anuales del gasto del Estado en la lucha contra las drogas y, este documento que recoge la problemática de las drogas y las intervenciones más significativas para su reducción.

Para efectos de su presentación el informe se organizó en siete capítulos así: 1) Reducción del consumo de drogas en Colombia; 2) Usos lícitos y control de estupefacientes, psicotrópicos y sustancias químicas utilizadas para la fabricación ilícita de droga; 3) Drogas sintéticas y emergentes, 4) Problemática de los cultivos y producción de droga y acciones para su control; 5) Tráfico de drogas y acciones para su control, 6) Acciones de Colombia en el ámbito internacional, 7) Lavado de activos.



En cada capítulo se realiza una síntesis de la problemática y las principales acciones para su prevención y control. Se llama la atención sobre los nuevos desafíos a los que enfrenta Colombia, en particular, frente al incremento en el consumo de drogas; la problemática del microtráfico y narcomenudeo y el fenómeno de las drogas emergentes, entre otros, lo cual requiere vigilancia, preparación y acción decisiva para enfrentarlos.

Cabe destacar que Colombia ha acumulado fortalezas y ha desplegado esfuerzos para hacerle frente a la problemática de las drogas, además, avanza en la comprensión del problema, lo que le ha permitido mostrar logros importantes en varios frentes. No obstante, se continúa en la identificación de indicadores que permitan evaluar la problemática de las drogas y sus impactos para la reducción sostenible del consumo de drogas desde la perspectiva de salud pública; se trata no solo de buscar disminuir las tasas de consumo o los indicadores de abuso y dependencia sino de intervenir desde los determinantes sociales para mejorar las condiciones macro y microsociales e individuales que subyacen en el consumo. Así mismo, frente a los cultivos ilícitos y producción de droga, se necesita formular indicadores que permitan evaluar las amenazas y las vulnerabilidades de los territorios afectados, con el fin de desarrollar acciones efectivas y sostenibles para enfrentar la presencia de cultivos ilícitos y problemáticas asociadas.

En este contexto, se promueven en el país procesos de intervención articulados e integrados en los territorios afectados por uno u otro fenómeno, con enfoques de inclusión social que orientan su accionar en las siguientes estrategias de acción:

1. **Acceso a la salud pública:** este enfoque reconoce el derecho a la salud y a la atención social de todos los ciudadanos, incluidos los consumidores de drogas. Tiene por objetivo contribuir a reducir el consumo de drogas y mitigar el daño que los consumidores puedan infligir así mismos y a la sociedad.
2. **Promoción del desarrollo humano en condiciones de seguridad y paz en todo el territorio nacional:** se trata de reducir las condiciones de vulnerabilidad mediante la inclusión social y promoción de oportunidades para todos los colombianos.
3. **Reducción del delito asociado a las drogas:** la política del Estado colombiano para combatir el crimen y el delito ha avanzado tanto en términos de desarticulación de las organizaciones criminales y mafias asociadas a las drogas como en la captura y extradición de los delincuentes. El fortalecimiento de las capacidades en el logro de estos objetivos aportará en las decisiones de política nacional de drogas.
4. **Cultura de la legalidad:** se busca que la sociedad reconozca que la solución está en manos de todos.
5. **Fortalecimiento del Estado de Derecho:** la presencia del Estado y el control territorial con énfasis en las intervenciones integrales, articuladas y sostenidas generarán procesos de desarrollo con impacto directo en la raíz del problema.

Colombia atraviesa un momento histórico importante frente al problema de las drogas, el cual se constituye en un eje fundamental en la consolidación de la paz. Lo anterior requiere fortalecer los sistemas de generación de conocimiento para monitorear y alertar sobre los nuevos desafíos que se presentan. El Observatorio de Drogas de Colombia se constituye en una herramienta fundamental para este proceso, y en consecuencia se avanza en su fortalecimiento.

Esperamos que este documento contribuya a ampliar la perspectiva sobre la problemática de las drogas y consolidar el balance sobre los logros y limitantes presentados, con miras a generar política pública de impacto para la reducción sostenible del problema.

RESUMEN INDICADORES SOBRE DROGAS

a) Reducción de la oferta de drogas

Cultivos y producción	2011	2012	2013
Cultivos de coca en Colombia - hectáreas	64.000	48.000	48.000
Potencial de producción de cocaína - toneladas métricas	345	309	290
Aspersión aérea de cultivos de coca - hectáreas	103.302	100.549	47.052
Erradicación manual forzosa de cultivos de coca - hectáreas	35.204	30.487	23.002
Desarrollo Alternativo			
Inversión Gobierno de Colombia PFGB (millones de pesos)	25.496	28.101	
Familias beneficiadas PFGB	14.918	13.284	
Inversión PPP técnica y fortalecimiento organizacional (millones de pesos)		11.778	
Familias Beneficiadas PPP		17.062	
Interdicción			
Cocaína (kg)(1)	146.072	188.021	166.732
Base de coca (kg)	65.026	49.698	45.090
Pasta de coca (kg)	3.893	5.312	14.401
Basuco (kg)	2.365	3.232	3.709
Látex (kg)	205	-	1
Heroína (kg)	523	464	403
Marihuana prensada (kg)	320.900	348.994	407.948
Incautaciones de éxtasis - comprimidos	26.112	56.961	117.101
Incautaciones de LSD - parches	619	104	4.050
Incautación de medicamentos de control especial - comprimidos	20.488	33.961	63.641
Infraestructura de producción de cocaína desmantelada - Unidades	2.401	2.356	2.336
Tráfico			
Capturas delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, Nacional (art. 376 Cp.)	72.914	85.008	87.226
Condenados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	14.971	16.977	18.432
Extradiciones aprobadas	184	213	183
Extradiciones efectivas	147	230	159

Fuentes:

Cultivos de Coca: Fuente: SIMCI/UNODC.

Cultivos Amapola: DIRAN – Por medio de reconocimientos aéreos.

Erradicación de Cultivos Ilícitos: Aspersión datos suministrados por la Policía Antinarcóticos. Datos de erradicación manual suministrados por Grupos Móviles de Erradicación-GME, Policía Nacional y Fuerzas Militares.

Incautaciones de Drogas y Sustancias Químicas e Infraestructura de Producción Desmantelada: Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, Ejército, Armada y Fuerza Aérea). En las incautaciones de cocaína se incluyen aquellas que fueron resultados de acciones por parte de las autoridades de control dentro del territorio nacional, así como resultados de operaciones de carácter internacional o Acuerdos Marítimos vigentes.

Consolidado: Observatorio de Drogas Colombia.

1 Cifras redondeadas al entero más próximo.

2 Incluye laboratorios de cocaína e infraestructuras de producción de pasta y base de cocaína.

P: Pendiente.

b) Consumo de Drogas

Población general de 12 a 65 años – Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2008 (hogares)

Sustancias	Prevalencia (%)			
	Vida		Año	
	2008	2013	2008	2013
Tabaco/Cigarrillo	45,45	42,07	21,62	16,21
Alcohol	86,31	87,07	60,23	58,78
Tranquilizantes sin prescripción	1,76	1,82	0,53	0,53
Estimulantes sin prescripción	0,24	0,21	0,06	0,04
Marihuana	7,91	11,48	2,12	3,27
Cocaína	2,47	3,23	0,71	0,70
Basuco	1,12	1,18	0,18	0,21
Éxtasis	0,84	0,71	0,26	0,19
Cualquier sustancia ilícita	8,76	12,17	2,57	3,57

Población escolar – Encuestas 2004 y 2011*

Sustancias	Prevalencia (%)			
	Vida		Año	
	2004	2011	2004	2011
Tabaco/Cigarrillo	44,26	28,11	29,38	18,75
Alcohol	73,40	69,22	60,17	62,43
Marihuana	7,59	8,28	6,62	6,17
Cocaína	1,86	3,29	1,59	2,18
Basuco	1,56	0,66	1,41	0,43
Éxtasis	3,20	1,33	2,78	0,84
Inhalables	3,73	3,25	3,23	1,97
Cualquier sustancia ilícita	11,08	10,94	9,86	7,93

* Encuesta Nacional sobre Consumo de de Spa en Jóvenes escolares 12-17 año. Colombia 2004.
Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, 2011.

Población estudiantes universitarios – Encuestas 2009 y 2012^{3 4}		
Sustancias	Prevalencia (%)	
	Año	
	2009	2013
Tabaco/Cigarrillo	29,46	29,37
Alcohol	81,81	84,76
Marihuana	11,21	15,01
Cocaína	2,37	2,12
Basuco	0,26	0,08
Éxtasis	0,75	0,75
Éxtasis	3,20	1,33
Inhalables	3,73	3,25
Cualquier sustancia ilícita	11,08	10,94

3 Prevalencia de vida incluye las siguientes sustancias: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, morfina, heroína, opio, LSD, hongos, barbitúricos, ketamina, GHB, inhalables.

4 Prevalencias e incidencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, inhalables, heroína.

Fuente: Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Sintéticas en Población Universitaria de Colombia, 2009.
Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria. Colombia, 2012.



**REDUCCIÓN
DEL CONSUMO
DE DROGAS
EN COLOMBIA**



Introducción

Actualmente concurren varios factores en el ámbito nacional e internacional que hacen del consumo de drogas un asunto más visible y que, en conjunto, configuran un momento distinto y favorable para avanzar en la construcción de acciones resolutivas en la materia.

En primer lugar, las nuevas directrices de política mundial y regional sobre drogas recogidas principalmente en la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas de la Comisión de Estupefacientes (2009) y la Estrategia Hemisférica sobre Drogas (2010) de la Organización de Estados Americanos OEA¹, establecen que el consumo de drogas debe ser visto como un problema social y de salud y la atención de la dependencia es considerada una prioridad para el sector de la salud pública.

A su vez, la actual reflexión mundial sobre la política de drogas ha puesto el consumo de sustancias en el centro de las miradas y ha favorecido un cambio de enfoque del problema. Distintos expertos, académicos y líderes del debate coinciden en recomendar un abordaje desde la salud pública y desde el marco de los derechos humanos en contraposición a posturas que criminalizan al consumidor y promueven la discriminación².

Esta nueva perspectiva para el manejo del tema de las drogas y la actual situación del consumo de sustancias en el país ha movilizado avances como los siguientes:

- ➔ El Gobierno Nacional dispone actualmente de un documento de política específico para atender el tema de consumo de drogas construido por las entidades agrupadas en la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas con el liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social. El lineamiento político y técnico define los diferentes ejes operativos así: Prevención del consumo de sustancias psicoactivas; mitigación de las consecuencias del consumo de drogas; superación de la dependencia; y capacidad de respuesta. Este último corresponde a un eje transversal.
- ➔ Actualmente se cuenta con información amplia que constituye evidencia técnica para la fundamentación de planes y programas. El Observatorio de Drogas de Colombia –ODC–, fuente de información oficial sobre drogas del Gobierno nacional³, lidera el desarrollo de investigaciones periódicas en las que se utilizan metodologías estandarizadas que permiten la comparación con países de la región y que comprenden estudios sobre uso de drogas en la población general, escolar y universitaria, entre otras. El ODC, adelanta también investigaciones complementarias sobre la composición de sustancias como la marihuana, cocaínas, drogas sintéticas y heroína, que amplían el conocimiento sobre lo que se estaría consumiendo en el país.
- ➔ Se avanza en el reconocimiento del consumo de drogas como un problema de salud pública tanto en Colombia como en el mun-

¹ CICAD/OEA, 2010, Estrategia Hemisférica sobre Drogas, Plan de Acción 2011 - 2015

² Comisión Asesora para la Política de Drogas, Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas.

³ Resolución 0006 de 2005 del Consejo Nacional de Estupefacientes, por medio de la cual se adopta como fuente de información oficial en materia de drogas el Observatorio de Drogas de Colombia y se dictan otras disposiciones.

do. Así mismo, se asume una visión que entiende la “dependencia como una enfermedad crónica recurrente, que requiere un enfoque orientado a la salud”⁴ condición que en este momento se incluye en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

- ➔ Por otro lado, recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional⁵ y de la Corte Suprema de Justicia⁶, han aclarado que aunque el Acto legislativo No. 02 de 2009 y el artículo 11 de la Ley de Seguridad Ciudadana, que modificó el artículo 376 del Código Penal, parecían haber penalizado el porte y consumo de sustancias psicoactivas, actualmente está despenalizado el porte y consumo de dosis personales de marihuana, hachís, cocaína y metacualona⁷.
- ➔ Otro aspecto a destacar es el proceso de descentralización de la política de consumo de drogas. Los Comités Territoriales de Prevención del Consumo de Drogas, como estructuras interinstitu-

4 José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos, discurso entrega del informe “El problema de las drogas en las Américas”.

5 Sala Penal de la Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011.

6 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Proceso n° 35978 Expresa que “... a pesar de la reforma constitucional a través del Acto Legislativo 02 de 2009 y de la modificación del artículo 376 del Código Penal mediante el artículo 11 de la Ley de Seguridad Ciudadana, es posible tener por impunes las conductas de los individuos dirigidas al consumo de estupefacientes en las dosis fijadas en el literal j) del artículo 2° de la Ley 30 de 1986, o en cantidades ligeramente superiores a esos topes, esto último de acuerdo con el desarrollo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema. Lo anterior, en razón al respeto al derecho al libre desarrollo de la personalidad, y a la ausencia de lesividad de conductas de porte de estupefacientes encaminadas al consumo del adicto dentro de los límites de la dosis personal, pues éstas no trascienden a la afectación, siquiera abstracta, del bien jurídico de la salud pública, el cual es el que principalmente protege el tipo penal descrito en el artículo 376 del Código Penal”.

7 Ley 30 de 1986, literal j), artículo 2°, define la dosis personal como “aquella cantidad de estupefaciente que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís la que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos. No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad”.

cionales departamentales y municipales encargadas de operativizar la política en el ámbito regional y local, están consolidando la formulación e implementación de planes y programas en este campo.

- ➔ Se destaca también el papel de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema de consumo de drogas, que constituyen un invaluable recurso técnico y humano que soporta en gran medida las actividades en materia de prevención, mitigación, atención y tratamiento del consumo.

Como aspectos negativos que tienen incidencia en el problema del consumo de drogas están:

- ➔ Es comprensible que Colombia, como país históricamente productor de drogas naturales, enfoque sus esfuerzos principalmente en la reducción de la oferta de drogas. No obstante, se evidencia un fuerte desequilibrio en términos del gasto antidroga, teniendo en cuenta que solo el 4,74 por ciento se enfoca en la reducción de la demanda⁸. Los alcances de la Política de consumo, sin lugar a dudas, se ven afectados por la disponibilidad de recursos.
- ➔ El fenómeno del narcomenudeo⁹ es cada vez más visible en el país, lo que a su vez está relacionado con el aumento del consumo interno de drogas y se asocia con la violencia generada por las bandas que persiguen el control de los territorios y del negocio. Con el fin de tener una aproximación al valor del negocio del narcomenudeo, el ODC hizo un ejercicio de estimación que arrojó que en Colombia el valor total que los consumidores de cocaína destinaron al año fue de \$62.644 millones (USD \$ 31,8 millones),

8 Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Justicia y del Derecho, Gasto del Estado colombiano frente al problema de las Drogas, 2010.

9 Narcomenudeo es el término usado por la Policía Nacional para referirse a la venta de droga al menudeo y se distingue del término “microtráfico”, que se refiere a tráfico de drogas en pequeñas cantidades.

es decir el 0,01 por ciento del PIB¹⁰ 11. Este mismo cálculo, realizado para marihuana, señaló que los usuarios destinaron un aproximado de \$ 169.780 millones (USD \$ 86,31 millones), es decir el 0,04 por ciento del PIB¹² 13. Estos resultados ofrecen una estimación aproximada de la dimensión del tráfico de drogas en el consumo interno.

1.1 Situación del consumo de drogas en Colombia

Los indicadores comúnmente usados para medir el consumo de drogas resultan de identificar la proporción de personas que consumieron determinada sustancia alguna vez en la vida, en el último año o en el último mes. Para las drogas lícitas, que presentan prevalencias más altas, el indicador más analizado es la prevalencia de consumo en el último mes (consumo actual) y para las ilícitas, las prevalencias de consumo en el último año (consumo reciente).

Resulta útil estimar el consumo problemático por ser un indicador importante para estimar la demanda potencial de atención y tratamiento, lo cual suele contrastarse con la oferta disponible de servicios. Por esta razón, en las encuestas realizadas en los últimos años se incluyen instrumentos estandarizados internacionalmente como el AUDIT¹⁴ de la Organización Mundial de la Salud - OMS para identificar consumo

de riesgo y perjudicial de alcohol, el DSM IV¹⁵ y CIE 10¹⁶ para indagar el abuso y la dependencia de algunas drogas ilícitas.

Los resultados de los estudios nacionales de consumo de sustancias psicoactivas - SPA, en población general del 2008¹⁷ y 2013¹⁸, de estudiantes de secundaria de 2011¹⁹, y de estudiantes universitarios de 2012²⁰, así como las investigaciones específicas sobre heroína y caracterización química de algunas drogas, señalan que el consumo de drogas en Colombia tiene dimensiones y características que lo hacen un problema complejo y destacan las siguientes tendencias:

- ➔ El **consumo está creciendo** en el país no solo porque más personas consumen drogas, sino porque el mercado de sustancias es cada vez más amplio y diverso. El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013, destacó el aumento significativo en el uso de cualquier sustancia (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis o heroína), tanto en la prevalencia de uso alguna vez en la vida (de 8,8 por ciento el 2008 a 12,2 por ciento el 2013), como en uso durante el último año (de 2,6 por ciento a 3,6 por ciento).
- ➔ La **situación del consumo de drogas es muy diversa al interior del país**. Más allá de los datos nacionales, al analizar el uso de

10 Observatorio de Drogas de Colombia, 2008. Aproximación de la magnitud económica del consumo potencial de cocaína en Colombia.

11 El PIB real de 2008 valorado en precios de 2000 según DANE es de COP \$ 280,4 billones y el valor del gasto en cocaína a la misma base es de COP \$ 37.413 millones.

12 El PIB real de 2008 valorado en precios de 2000 según DANE es de COP \$ 280,4 billones, y el valor del gasto en marihuana a la misma base es de COP \$ 101.399 millones.

13 Observatorio de Drogas de Colombia, 2008. Aproximación de la magnitud económica del consumo potencial de marihuana en Colombia.

14 Test de Identificación de trastornos debidos al uso de alcohol (AUDIT), Organización Mundial de la Salud.

15 Manual Diagnostico y Estadístico de Trastornos Mentales (DSM-IV), Asociación Americana de Psiquiatría.

16 Clasificación Internacional de enfermedades (CIE-19), Organización Mundial de la Salud.

17 Dirección Nacional de Estupefacientes (ODC), Ministerio de la Protección Social, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el delito, CICAD/OEA. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008

18 Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia, 2013.

19 Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, Colombia 2012

20 Observatorio de Drogas de Colombia, Proyecto PRADICAN (Programa Anti-drogas ilícitas en la Comunidad Andina), II Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria. Informe Colombia 2012, Enero de 2013



sustancias en el ámbito departamental se observa una amplia variabilidad. Por ejemplo, la prevalencia de consumo de drogas ilícitas en algunos departamentos es el doble del promedio nacional. Con respecto al alcohol, departamentos como Boyacá y otros, sistemáticamente presentan consumos más altos que el resto del país. En algunas regiones se presenta alto consumo de heroína que tiene alto impacto en términos de salud pública. Las realidades locales muestran la pertinencia del diseño e implementación de estrategias específicas que atiendan estas particularidades.

- La **situación en Colombia es intermedia entre siete países de Suramérica** que usan la misma metodología para estimar el consumo de drogas en población general de 12 a 65 años, con cifras similares a las de Bolivia, superiores a las de Ecuador y Perú, e inferiores a las de Argentina, Chile y Uruguay. En cuanto a población universitaria, según los estudios comparativos realizados en los países andinos, Colombia tiene los consumos más altos en la mayoría de sustancias.

- El consumo de **sustancias legales como el tabaco y el alcohol** está muy extendido en todos los grupos poblacionales a lo largo y ancho del territorio nacional. Cerca de la mitad de la población utiliza con alguna frecuencia estas sustancias y no menos de la quinta parte se encuentra en situación de riesgo o con problemas asociados a su abuso. Llama la atención el consumo de alcohol a tempranas edades a pesar de la prohibición de la venta a menores de edad. También los estudios confirman una tendencia a la baja en el consumo de cigarrillo.
- Las sustancias ilícitas **más consumidas** en Colombia son la marihuana, la cocaína, el basuco y el éxtasis, en población general. Del total de consumidores de drogas ilícitas en el último año, 87 por ciento son consumidores de marihuana. No obstante, no es posible desestimar el consumo de ninguna sustancia, pues drogas con bajas prevalencias como la heroína y el basuco tienen altos impactos en la salud pública.
- En los últimos años se destaca el aumento en el **consumo de heroína** fenómeno que se hizo evidente por el incremento en la demanda de tratamiento por problemas con su uso en siete regiones: Santander de Quilichao, Armenia, Medellín, Pereira, Cúcuta, Cali y Bogotá. De acuerdo con esta circunstancia, la hipótesis que se propone es que zonas con presencia de cultivos de amapola, producción de heroína o cercanía a rutas de tráfico, son vulnerables al consumo de heroína, lo cual podría atribuirse a la disponibilidad y bajos precios.
- En relación con las **drogas sintéticas**, un estudio realizado en población universitaria de los países andinos²¹ encontró que alrededor de 1,6 por ciento de los estudiantes de Bolivia, Ecuador y Perú declararon haber usado drogas sintéticas alguna vez en la vida, porcentaje que llega a 4,6 por ciento entre los estudiantes de Colombia, siendo el éxtasis la sustancia de mayor uso.

²¹ Observatorio de Drogas de Colombia, DROSICAN. UE/CAN. Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas sintéticas en la población Universitaria de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, 2009.

- En cuanto al fenómeno de las **drogas emergentes**²², las encuestas señalan la aparición de algunos inhalantes como los denominados “poppers” (nitrato de amino) y el “dick” (dicloruro de metileno o diclorometano). En población escolar²³ el consumo de dick alguna vez en la vida llega al 4,1 por ciento, la prevalencia en el último año de 2,73 por ciento y en el uso en el último mes de 1,27 por ciento. Así mismo el **LSD**²⁴, que sistemáticamente aparecía en las encuestas con prevalencias de uso mínimas, en 2012 muestra un aumento importante en población universitaria. En la última encuesta de estudiantes universitarios, su consumo registra una prevalencia de vida del 4,9 por ciento y de 3,1 por ciento y casi 1 por ciento en prevalencia de último año y último mes, respectivamente. Estos indicadores permiten señalar al LSD como la segunda sustancia ilícita más consumida entre los universitarios, después de la marihuana.
- Igualmente, se ha podido confirmar el uso con fines no terapéuticos y sin prescripción de **medicamentos** como metilfenidato, benzodiazepinas, barbitúricos, analgésicos, narcóticos, ketamina, etc.
- Sobre **características socio demográficas**, el consumo de psicoactivos es superior en los hombres que en las mujeres, siendo mayor la diferencia para las sustancias ilícitas. Los jóvenes con edades entre 18 y 25 años presentan los más altos índices de consumo de todas las sustancias y el uso de las ilícitas es más alto en áreas urbanas. Aunque las diferencias entre estratos socioeconómicos no son tan amplias para la generalidad de las sustancias, se encuentran mayores tasas de abuso y dependencia en los estratos bajos, mayor proporción de consumidores de cocaína y éxtasis en los estratos altos y el consumo de basuco se reporta principalmente en los estratos 1 al 3.

22 El término “drogas emergentes” hace alusión no solo a sustancias nuevas que entran al mercado de las spa, sino al uso no conocido o no habitual de sustancias ya conocidas.

23 Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, Colombia 2012

24 Dietilamida del ácido lisérgico, sustancia psicoactiva con efectos alucinógenos.

1.1.1 Generación de conocimiento para la toma de decisiones basadas en evidencia técnica

El **ODC** ha liderado el desarrollo de estudios de alta calidad técnica con metodologías estandarizadas internacionalmente, que permiten dimensionar y caracterizar el consumo de drogas en diversas poblaciones; este conocimiento resulta de gran utilidad para la formulación de políticas, establecimiento de prioridades y definición de planes y estrategias con evidencia técnica.

Los estudios del ODC, cuentan con el respaldo técnico de organismos internacionales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD y la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito – UNODC y en muchos casos se realizan en alianza con otras entidades nacionales. Entre los últimos estudios figuran:

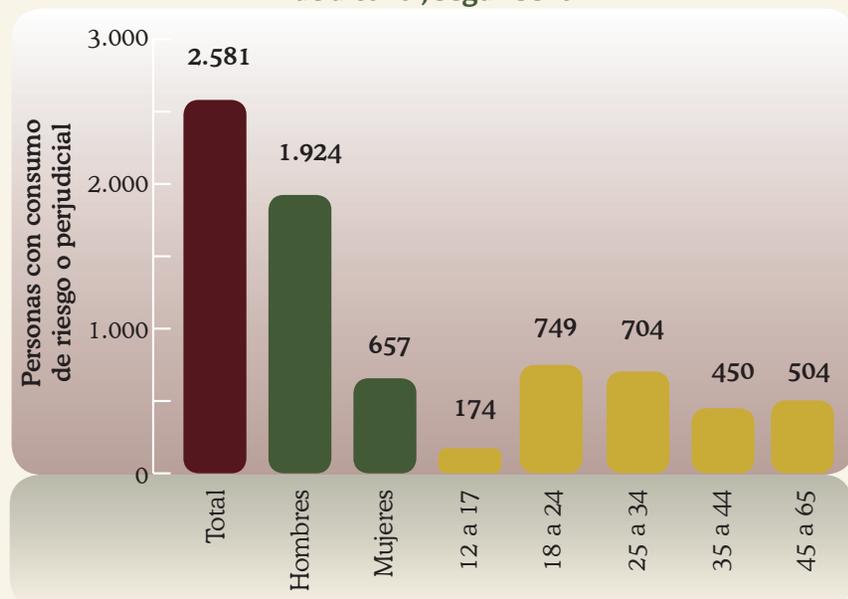
- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2008 (hogares)
- Estudio Epidemiológico Andino de consumo de drogas sintéticas en universitarios. 2009.
- Estudio Nacional de Consumo en Adolescentes en Conflicto con la Ley, 2009.
- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, 2011
- Estudio Epidemiológico Andino de consumo de drogas en universitarios, 2012
- Estudio de caracterización química de las cocaínas, 2012.
- Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia – 2013 (hogares).

A continuación se presentan, de manera general, algunos resultados de los estudios realizados en Colombia:

Consumo de drogas psicoactivas en población general (12 a 65 años)

El **alcohol** es la sustancia lícita más consumida en el país; las cifras señalan que el 87 por ciento de la población encuestada ha consumido alcohol alguna vez en la vida y 35,8 por ciento declaran haber ingerido alcohol en los últimos 30 días (lo que equivale a 8,3 millones de personas). En cuanto al consumo de riesgo o perjudicial de alcohol, el estudio revela que 11,1 por ciento de la población entre 12 y 65 años tiene riesgo de presentar un consumo problemático, es decir, 2,5 millones de personas.

Gráfica 1. Número de personas con consumo de riesgo o perjudicial de alcohol, según sexo



Fuente. ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2013

Tabla N° 1: Número y porcentaje de personas con consumo de riesgo o perjudicial de alcohol, según sexo

Sexo	Número de personas en el país	% Respecto a población total entre 12 y 65 años	% Respecto a consumidores en los últimos 30 días
Hombres	1.924.467	17.01	36.78
Mujeres	656.901	5.47	21.15
Total	2.581.368	11.07	30.95

Fuente. ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2013.

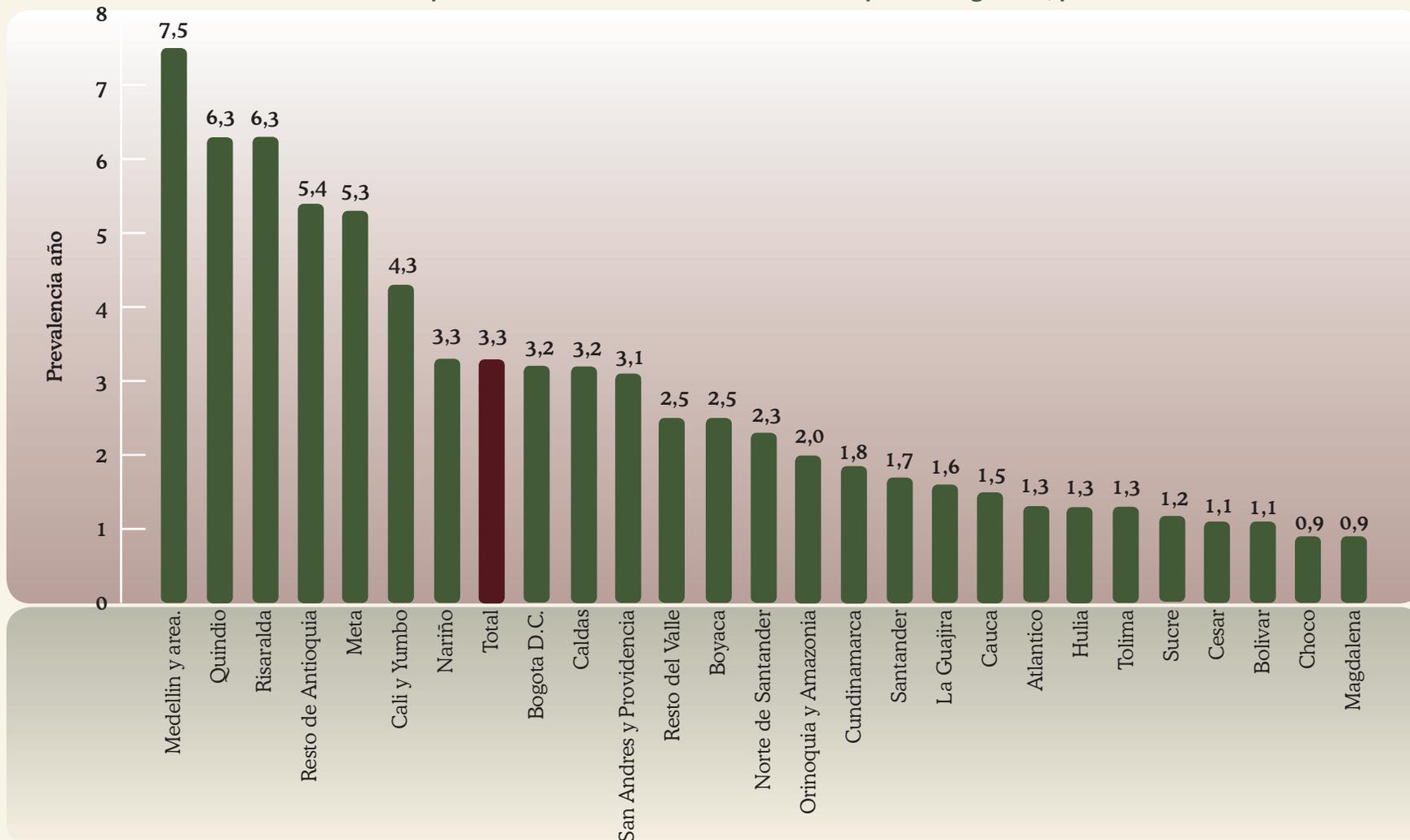
El 42,1 por ciento de la población colombiana declara haber consumido **tabaco** alguna vez en la vida y 12,9 por ciento pueden considerarse como consumidores actuales, es decir, han usado tabaco al menos una vez en los últimos 30 días (18,8 por ciento entre los hombres y 7,4 por ciento en el caso de las mujeres); esta cifra equivale a un poco más de 3 millones de consumidores.

En relación con la **marihuana**, como en la gran mayoría de países del mundo, ésta es la droga ilícita de mayor consumo en Colombia. El 11,5 por ciento de los encuestados declaró haberla consumido al menos una vez en la vida y 3,3 por ciento al menos una vez en el último año.

Es importante destacar la gran variabilidad detectada entre los departamentos. Algunos de ellos superan en 8 o más veces a otros.

Medellín y su área metropolitana, con 7,5 por ciento, Quindío y Risaralda con 6,3 por ciento, resto de Antioquia con 5,4 por ciento, Meta con 5,3 por ciento, Cali y Yumbo con 4,3 por ciento, registran las mayores tasas de consumo de sustancias ilícitas e inhalables, tal como se observa en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Distribución departamental de consumo de marihuana en población general, prevalencia de año



Fuente: ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2013.

En segundo lugar, aparece la **cocaína** como la droga de mayor consumo; 3,2 por ciento de la población encuestada declaró haberla consumido alguna vez en la vida. En cuanto al consumo reciente (último año), 0,7 por ciento de la población declaró haberla usado al menos una vez en este período, siendo alrededor de 6 veces más alta en hombres que en mujeres. (Ver tabla 2). Al analizar los grupos etéreos

de Colombia con otros países, se encuentra que los estudiantes de secundaria con edades entre 12 y 17 años tienen una prevalencia de consumo de cocaína en el último año de 0,8 por ciento similar a la de países con mayor consumo como Estados Unidos que está en 1,0 por ciento y Uruguay que está en 0,6 por ciento²⁵.

²⁵ Presentación Consumo de Drogas en las Américas. VIII Congreso de prevención y asistencia de la Drogodependencia. Medellín 2011.

Tabla 2. Indicadores de consumo de cocaína según sexo

Sexo	Prevalencia		
	Vida	Año	Mes
Hombres	5.47	1.23	0.73
Mujeres	1.12	0.20	0.09
Total	3.23	0.70	0.40

Fuente: ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2013.

En relación con el **basuco**, 1,2 por ciento de la población global declaró haber usado esta droga al menos una vez en la vida, cifra que se reduce a 0,2 por ciento cuando se evalúa su uso en los últimos 12 meses. El basuco presenta la mayor tasa de consumo abusivo y dependiente; casi 78 por ciento de los consumidores recientes califican para “abuso” y “dependencia”, lo que confirma el alto impacto de su consumo en términos de salud pública.

En cuanto a consumo problemático, se estima que 141 mil personas cumplirían los criterios de abuso de alguna sustancia ilícita como marihuana, cocaína o basuco, siendo la cifra estimada significativamente mayor para los hombres que para las mujeres (casi en una proporción de cinco a una). En cuanto a dependencia, aproximadamente 343 mil personas entrarían en esta clasificación según el criterio del DSM-IV. Con estos resultados, en el país habría cerca de 484 mil personas que pueden estar consideradas dentro de las categorías de abuso o dependencia de alguna droga ilícita como marihuana, cocaína o basuco.

En términos de la población total del país, la cifra anterior representa 2,08 por ciento de la población colombiana entre 12 y 65 años de edad. Por otra parte, en los consumidores dicha cifra equivale a 57,70 por ciento de ellos.

Tabla 3. Número de personas con abuso o dependencia de sustancias ilícitas, según sustancia

Sustancia	Número de personas con abuso	Número de personas con dependencia	Número de personas con abuso o dependencia
Marihuana	312.113	127.517	353.731
Cocaína	69.443	29.329	98.772
Basuco	9.864	28.943	38.807
Cualquier sustancia ilícita*	342.815	141.294	484.109

* No corresponde a la suma de las personas dependientes de cada sustancia específica, sino a la suma de todas las personas con dependencia de una o más sustancias ilícitas.

Fuente: ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2013.

Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar (11 a 18 años)

Una de las poblaciones más importantes objeto de estudio en cuanto a consumo de drogas son los estudiantes de secundaria. El estudio realizado en Colombia en 2012 con esta población señala que dos de cada tres escolares encuestados, declaran haber consumido alguna **bebida alcohólica** en su vida (tales como vino, cerveza, aguardiente, ron, whisky u otras), siendo la cerveza la de mayor consumo. Llama la atención que las cifras son similares en hombres (40,1 por ciento) y mujeres (39,5 por ciento). Es relevante destacar que 19,4 por ciento de los escolares del sexto grado (con edad promedio de 11 años) declararon haber ingerido alcohol en el último mes.

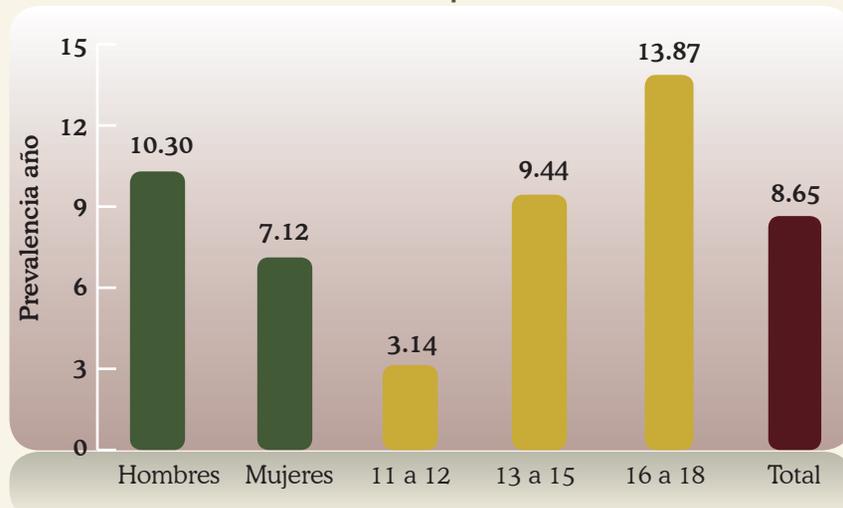
Tabla 4. Indicadores de consumo de alcohol según sexo

Sexo	Prevalencia (%)		
	Vida	Año	Mes
Hombres	63,81	56,67	40,13
Mujeres	62,98	56,75	39,52
Total	63,38	56,71	39,81

Fuente: ODC, Estudio Nacional de consumo de spa en población escolar, 2012.

Por otra parte, 8,6 por ciento de los estudiantes declaran haber consumido al menos una **sustancia ilícita o de uso indebido** en el último año (10,3 por ciento en los hombres y 7,1 por ciento en las mujeres) y 4,7 por ciento las usó en el último mes (5,6 por ciento en hombres y 3,9 por ciento en mujeres).

Gráfica 3. Prevalencia de último año de sustancias ilícitas en población escolar

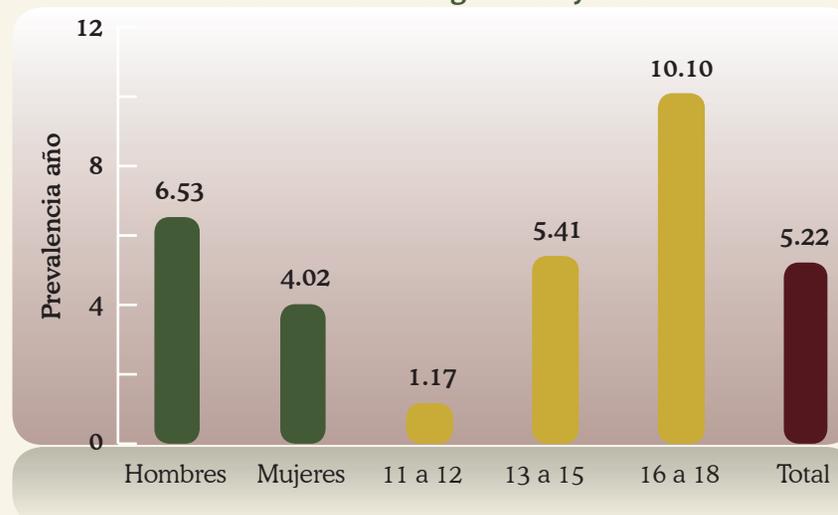


Fuente: ODC, Estudio Nacional de consumo de spa en población escolar, 2012.

En cuanto al tipo de colegio, el uso de alguna sustancia en la vida, es significativamente mayor en los establecimientos privados respecto de los públicos: 13,7 por ciento versus 11,5 por ciento.

La marihuana es la droga ilícita de mayor consumo también en esta población. En efecto, 7 por ciento de los escolares de Colombia declararon haber fumado marihuana alguna vez en su vida, es decir 1 de cada 14 escolares, con diferencias significativas entre hombres (8,6 por ciento) y mujeres (5,5 por ciento). La prevalencia de último año es de 5,2 por ciento, con valores de 6,5 por ciento entre los hombres y 4 por ciento entre las mujeres, que equivale a un total de 178 mil escolares, algo más de 100 mil estudiantes hombres y 70 mil estudiantes mujeres.

Gráfica 4. Prevalencia de uso de marihuana, en el último año según edad y sexo

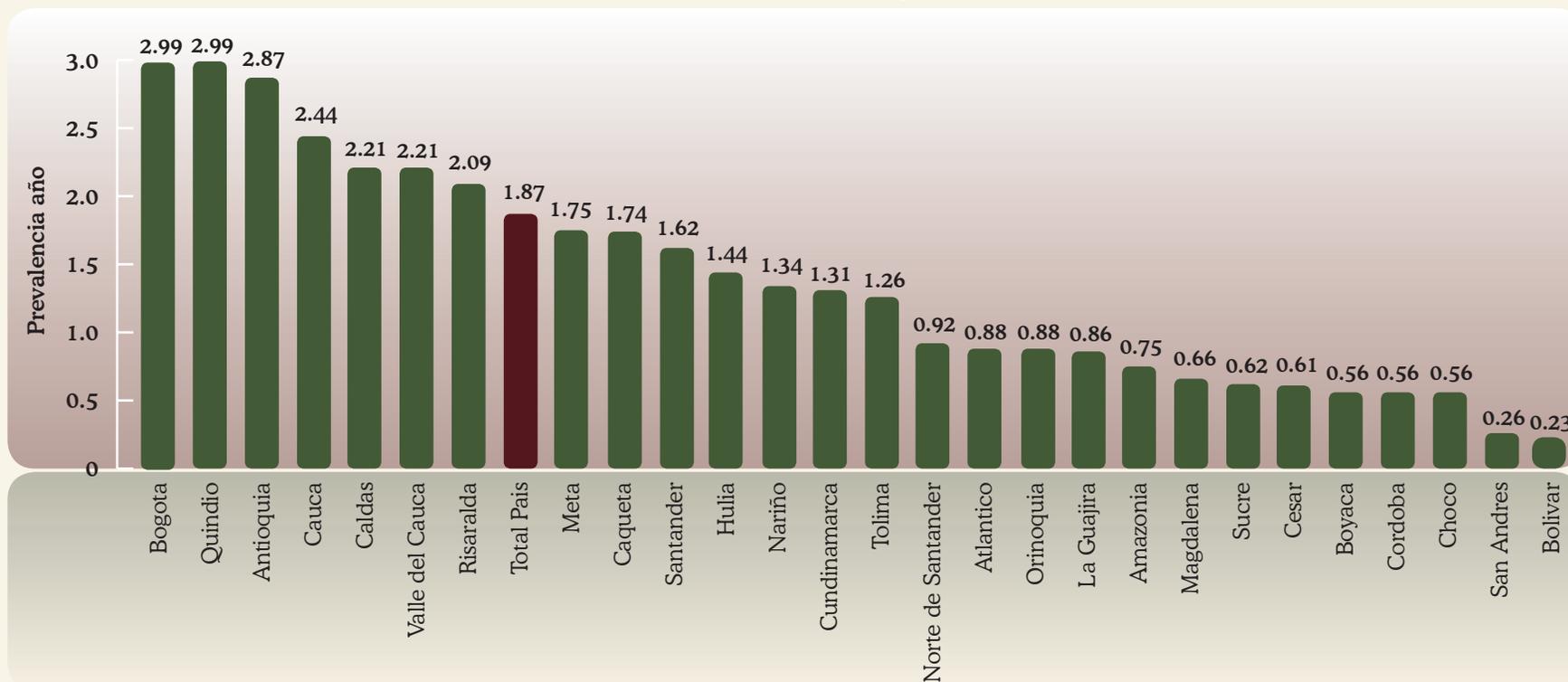


Fuente: ODC, Estudio Nacional de consumo de Spa en población escolar, 2012.

El mismo estudio señala que 2,8 por ciento de los escolares del país declararon haber consumido **cocaína** alguna vez en la vida, con diferencias significativas de 3,5 por ciento para los hombres y 2,1 por ciento para las mujeres. Por otra parte, 1,9 por ciento de los estudiantes declararon su uso en el último año y 1 por ciento en el último mes.



Gráfica 5. Prevalencia último año de cocaína según dominio departamental



Fuente: ODC, Estudio Nacional de consumo de spa en población escolar, 2012.

De igual manera, aparecen otras sustancias con consumo variado. Por ejemplo, la prevalencia de uso en el último año de **pegantes y/o solventes** es de 1,8 por ciento (Bogotá con la tasa más alta, 3 por ciento). El **éxtasis** alcanza a 0,8 por ciento de prevalencia año a nivel nacional (1,7 por ciento en Quindío). El consumo reciente de **basuco** es de 0,5 por ciento a nivel nacional (0,9 por ciento en Bogotá). Así mismo, un 2,7 por ciento declaró haber usado **dick** en el último año; 1,4 por ciento **popper**, 1 por ciento **alucinógenos** y 19 por ciento consumió **bebidas energizantes**.

De acuerdo con estos datos, sobresale la sustancia conocida como **dick** (dicloruro de metileno o diclorometano) que pertenece al grupo de los inhalables y, llama la atención por las altas prevalencias detec-

tadas en la población escolar²⁶, desplazando en algunos departamentos sustancias como la marihuana o la cocaína y derivados que usualmente ocupaban los primeros lugares. El consumo de **dick** alguna vez en la vida llega a 4,1 por ciento, al año es de 2,73 por ciento y en el mes es de 1,27 por ciento. El **dick** se sitúa como la segunda droga ilícita después de la marihuana.

26 Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, Colombia 2012

Tabla 5. Prevalencia según dominio departamental, de consumo alguna vez en la vida por sustancia

Sustancia	Departamento				
	Antioquia	Bogotá	Caldas	Quindío	Risaralda
Marihuana	14.49	9.92	12.61	9.94	11.85
Cocaína	4.36	4.35	3.27	4.83	3.44
Solventes	3.28	4.65	4.17	3.44	3.51
Éxtasis	1.72	1.79	2.03	2.17	1.51
Dick	5.14	8.39	10.83	11.65	10.12
Popper	5.55	2.79	8.39	4.53	4.05
Basuco	0.87	1.27	0.82	0.75	0.82
Alucinógeno	3.13	2.14	2.44	2.07	2.12
Cualquier sustancia	19.5	17.77	20.62	18.74	19.13

Fuente: ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, Colombia 2012.

El estudio con población escolar evidenció que 31 por ciento de los estudiantes encuestados nunca han recibido orientación de prevención del consumo de drogas y 25 por ciento han recibido información sólo una vez. Esta cifra corresponde a más de un millón de niños y niñas.

En la encuesta se consultó el uso de drogas en los jóvenes en relación con el cuidado que reciben de sus padres y/o cuidadores. Los resultados evidencian que los padres más atentos al cuidado de sus hijos se constituyen en un factor de protección que disminuye la probabilidad de consumir droga.

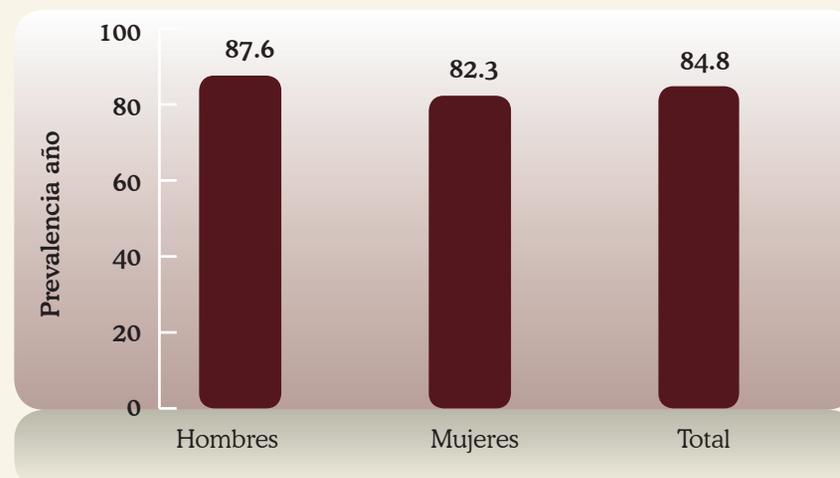
En relación con, la percepción que tienen los estudiantes respecto a lo fácil o difícil que les resultaría conseguir drogas, llama la atención que 70,8 por ciento de los escolares señala que les sería fácil comprar alcohol (con cifras similares por sexo). Esta cifra es de 49,1 por ciento entre los estudiantes de sexto grado. Es decir, uno de cada dos escolares de este nivel manifiesta que le resultaría sencillo comprarlo. Por otra parte, uno de cada tres estudiantes declara que se les facilitaría conseguir marihuana.

Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en población universitaria

En el marco de los proyectos Apoyo en el Área de Drogas Sintéticas de la Comunidad Andina de Naciones - DROSICAN y Programa Anti-drogas Ilícitas de la Comunidad Andina de Naciones – PRADICAN, el ODC realizó estudios específicos en población universitaria en el año 2009 y en el año 2012, encontrándose las tasas más altas de consumo de la mayoría de sustancias en los estudiantes colombianos.

En relación con esta población 95,6 por ciento de los estudiantes declararon haber tomado alcohol al menos una vez en la vida, cifra que baja a 84,8 por ciento de los estudiantes universitarios que declara consumo en el último año y 61,1 por ciento en el último mes. Respecto de este último indicador, se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres: 66,6 por ciento y 56,1 por ciento respectivamente, es decir, 10 puntos porcentuales más entre los hombres.

Gráfico 6. Prevalencia del último año de consumo de alcohol total y según sexo

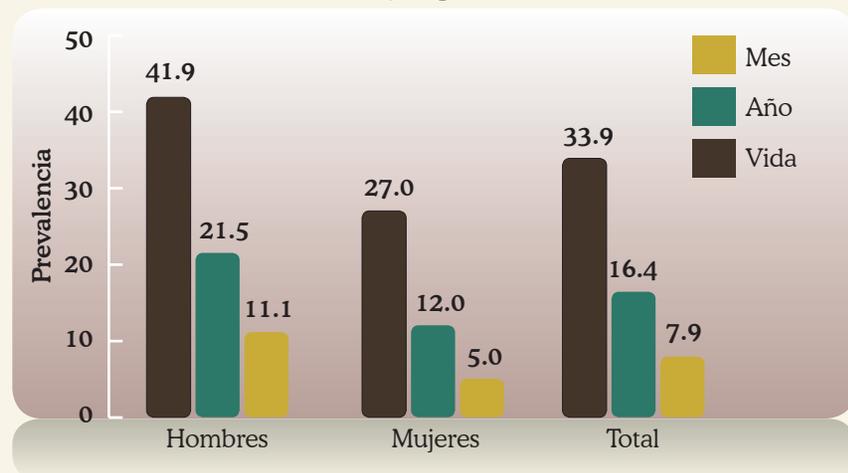


Fuente: ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Universitaria, Colombia 2012.

Excluyendo alcohol, tabaco y drogas farmacológicas, este estudio muestra que uno de cada tres estudiantes universitarios colombianos ha consumido alguna droga al menos una vez en su vida (33,9 por ciento), principalmente marihuana (31,2 por ciento), inhalables (8,0 por ciento), cocaína (7,0 por ciento), LSD (4,9 por ciento), hongos alucinógenos (4,0 por ciento) y éxtasis (3,2 por ciento).

En cuanto al uso reciente 16,4 por ciento de los estudiantes universitarios de Colombia han usado drogas ilícitas o de consumo indebido en el último año, principalmente marihuana (15,0 por ciento), LSD (3,1 por ciento), cocaína (2,1 por ciento), inhalables (1,0 por ciento), hongos alucinógenos (1,0 por ciento), éxtasis (0,8 por ciento) y hachís (0,5 por ciento).

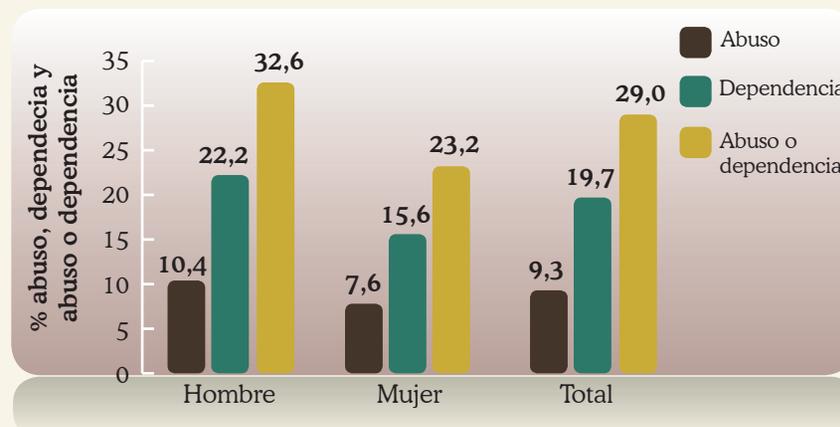
Gráfica 7. Indicadores de consumo de cualquier droga*, Total y según sexo



Fuente: ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Universitaria, Colombia 2012.

El 29,0 por ciento de los estudiantes que declararon haber consumido en el último año por lo menos una de las tres drogas, caen bajo la condición de abuso o dependencia, con diferencias estadísticamente significativas por sexo: 32,6 por ciento entre los hombres y 23,2 por ciento entre las mujeres.

Gráfica 8. Porcentaje de abuso, dependencia y Abuso o Dependencia entre consumidores de último año de marihuana, cocaína o pasta base, según sexo y total

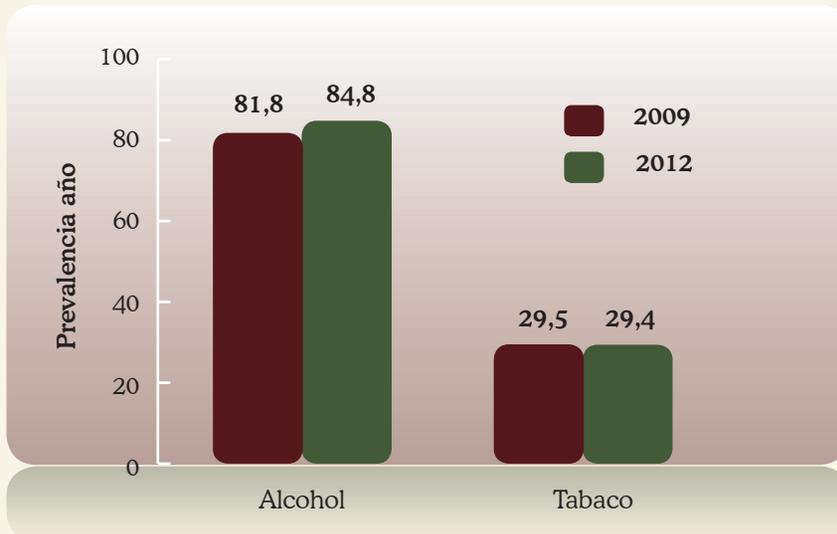


Fuente: ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Universitaria, Colombia 2012.

A partir de la comparación de los dos estudios en universitarios se tienen los siguientes hallazgos:

- En relación con el uso actual de alcohol, se detectó un incremento de 58,8 por ciento a 61,1 por ciento, principalmente entre las mujeres.
- Se mantiene en alrededor de 31 por ciento la cifra de estudiantes que presentan un uso riesgoso o perjudicial de alcohol. Mientras en los hombres esta situación varió hacia una baja (de 39,1 por ciento el año 2009 a 35,2 por ciento el 2012), entre la mujeres se detectó un aumento significativo de 22,0 por ciento a 26,9 por ciento. Por otra parte, hubo un aumento de 2 puntos porcentuales entre los estudiantes universitarios que presentan signos de dependencia al alcohol, de 12,1 por ciento en 2009 a 14,1 por ciento de 2012.
- El uso actual de tabaco presenta una disminución de 2 puntos, de 21,1 por ciento de 2009 a 19,0 por ciento el año 2012, siendo más evidente entre las mujeres. En la siguiente gráfica se pueden apreciar los cambios en cuanto al consumo de alcohol y tabaco.

Gráfica 9. Prevalencia de último año de consumo de alcohol y tabaco, años 2009 y 2012



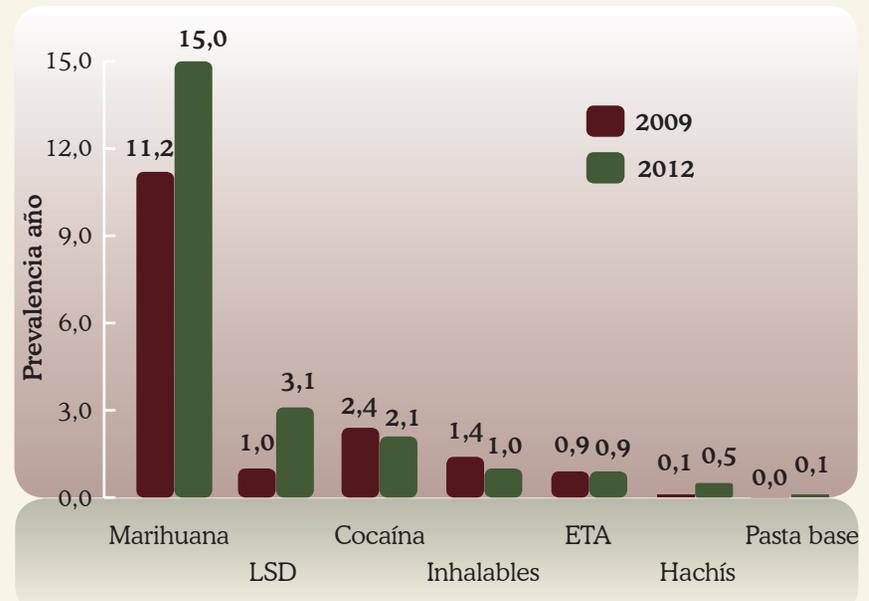
Fuente: ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Universitaria, Colombia 2012.

- El uso de marihuana, medido a través de la prevalencia de último año, muestra un aumento estadísticamente significativo de 11,2 por ciento en el año 2009 a 15,0 por ciento en 2012, situación más evidente entre los hombres con un aumento significativo de 5 puntos porcentuales.
- En cuanto al empleo de cocaína entre los estudiantes universitarios de Colombia, la situación muestra una estabilidad en las tasas de su consumo con 2,4 por ciento en el año 2009 y 2,1 por ciento de 2012.
- Los datos indican el posible aumento de consumo de LSD en algún momento de la vida, desde 1,7 por ciento de 2009 a 4,9 por ciento de 2012; también el uso reciente cambia de 0,9 por ciento en 2009 a 3,1 por ciento en 2012.
- Algo similar ocurre con los inhalables que suben de 6,1 por ciento como prevalencia de vida en el año 2009 a 8,0 por ciento de 2012. Sin embargo, el consumo reciente de inhalables no presenta

grandes variaciones en sus tasas: 1,4 por ciento en 2009 y 1,0 por ciento en 2012.

- En relación con sustancias como basuco y estimulantes, tipo anfetaminas, no se registran cambios importantes entre los dos estudios.

Gráfica 10. Prevalencia de último año de consumo de drogas ilícitas e inhalables, años 2009 y 2012



Fuente: ODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Universitaria, Colombia 2012.

Consumo de heroína

La situación respecto al consumo de esta sustancia, es preocupante teniendo en cuenta que los registros de los centros de atención en drogadicción señalaron un aumento importante de consumidores atendidos en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Quindío, Risaralda y Bogotá. La heroína es una sustancia altamente adictiva y por lo mismo causa importante afecta-

ción en los usuarios no solo en cuanto al deterioro físico sino en las distintas áreas de ajuste del sujeto.

A partir de los estudios específicos para caracterizar el consumo de heroína realizados por el Ministerio de Salud y Protección Social y por el ODC²⁷, se sabe que un importante porcentaje de usuarios ha transitado a consumo por vía inyectada, la mayoría es población joven menor de 34 años, hombres, quienes han iniciado o culminado sus estudios de secundaria, solteros y cuyas viviendas están ubicadas en estratos socioeconómicos bajos.

Estudios de caracterización química de las drogas

Llaman la atención los hallazgos del estudio sobre la caracterización química de las drogas sintéticas (2009)²⁸, es importante resaltar que sólo el 20 por ciento de las sustancias comercializadas en Bogotá como éxtasis (3,4-metilendioximetanfetamina - MDMA) contienen verdaderamente éxtasis y en su mayoría en concentraciones muy bajas. Prácticamente la totalidad de los comprimidos contenían cafeína y otras sustancias estimulantes; también se encontraron mezclas de drogas ilícitas (cocaína, basuco, metanfetamina) y medicamentos de diversos tipos, incluidos los de control especial, de los cuales hay un número considerable que son adictivos. Los hallazgos de esta investigación sugieren la necesidad de informar a los jóvenes sobre los riesgos asociados al consumo de estas drogas, como parte de las estrategias habituales de prevención.

27 Ministerio de Salud y Protección Social, Evaluación Rápida de la Situación de Consumo de Heroína en Santander de Quilichao, Cauca, MSPS – UNODC, 2009. Consumo de heroína y su relación con el microtráfico en Medellín y Bogotá, 2009 – 2010, MSPS – UNODC. Caracterización de CODAR y factores de vulnerabilidad al VIH en Armenia y Medellín, MSPS – UNFPA, 2011

28 Dirección Nacional de Estupefacientes, Policía Nacional, DROSICAN, 2010. Caracterización química de las drogas de síntesis que se comercializan en Bogotá.

Caracterización química de drogas cocaínicas de consumo interno en Colombia

En el marco del proyecto PRADICAN se desarrolló el estudio de caracterización química de drogas cocaínicas en 23 ciudades de tres países de la subregión andina: Bolivia, Colombia y Perú. En Colombia está investigación fue coordinada por el ODC, el laboratorio de química del Cuerpo Técnico de Investigación –CTI- de la Fiscalía General de la Nación y el Proyecto PRELAC.

Con este fin, se analizaron en total 373 muestras de cocaína provenientes de 13 ciudades. Se hicieron pruebas químicas que permitieron determinar la distribución de muestras en forma de base (fumables) y en forma de clorhidrato (inhalables). En las condiciones de recolección y muestreo, en la mayoría de ciudades predominaron las formas básicas del alcaloide, menos en Barranquilla que tuvo 71 por ciento de muestras en forma de clorhidrato mientras que en Medellín se distribuyeron 1:1. En total, el 63 por ciento de las muestras recolectadas fue cocaína en forma de base y el 37 por ciento en forma de clorhidrato.

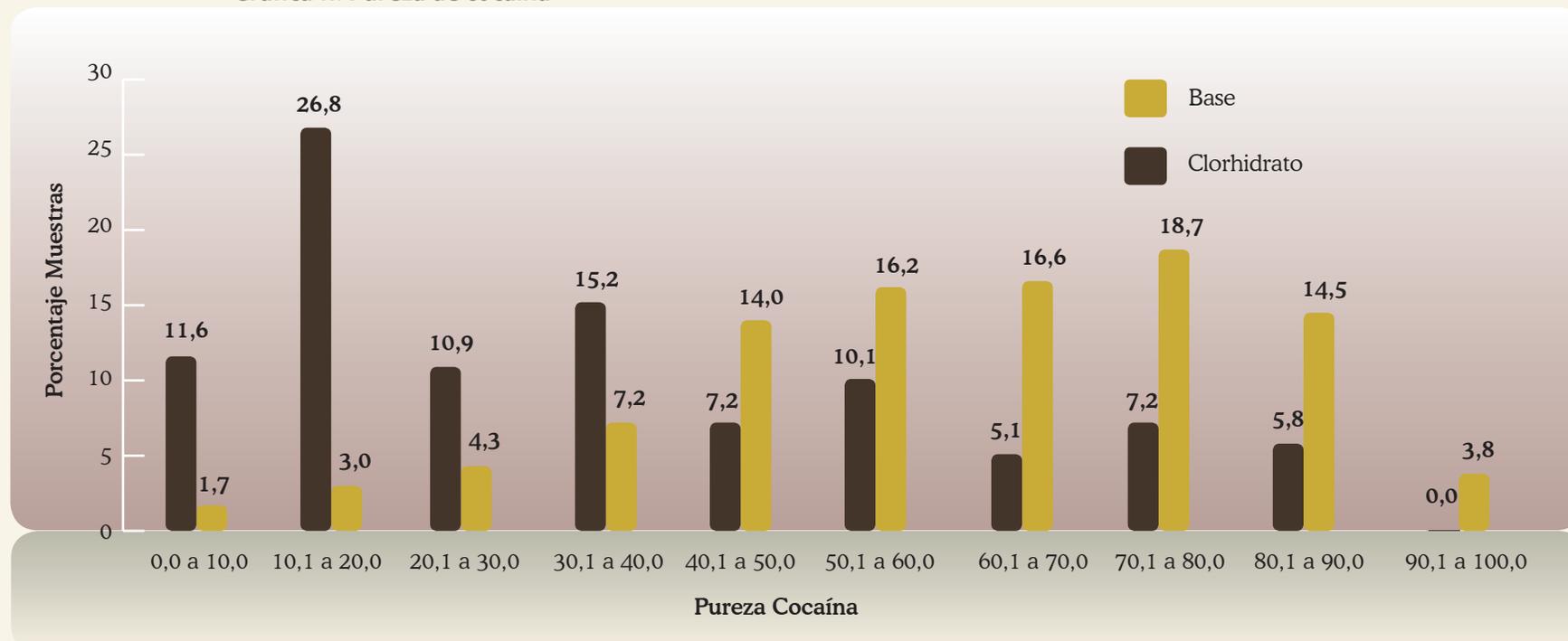
En las muestras estudiadas se detectó la presencia de siete adulterantes principales: Cafeína (76,7 por ciento), Fenacetina (52,8 por ciento), Levamisol (21,7 por ciento), Lidocaína (15,5 por ciento), Aminopirina, Diltiazem e Hidroxicina. En 28 muestras (7,5 por ciento) no se halló la presencia de adulterantes, mientras que 132 muestras (35,4 por ciento) contienen un sólo adulterante y 147 (39,4 por ciento) presentan dos de estos agentes. Algunos de estos adulterantes utilizados para rendir la cocaína se caracterizan por sus efectos farmacológicos que inciden sobre el daño producido por el abuso de la droga.

En 50 por ciento de las muestras estudiadas se descubrió la presencia de cis y trans cinnamoilcocaína (alcaloides nativos de la hoja de coca) con lo cual se demuestra que la comercialización de productos intermedios que no han culminado todo el proceso de purificación hacia la obtención del clorhidrato puro. En 44,2 por ciento de las muestras no se detectaron alcaloides diferentes a la cocaína.

En relación con la pureza, a pesar de que Colombia es un país productor de cocaína y que el precio de la droga es relativamente bajo, se observa un alto índice de adulteración de la sustancia para consumo

interno puesto que son escasas las muestras con pureza superior al 80 por ciento. Esto varía dependiendo de si se trata de base de cocaína o clorhidrato; en general se encontraron purezas mayores en las cocaínas comercializadas en forma de base.

Gráfica 11. Pureza de cocaína



Fuente: ODC, Caracterización química de drogas cocaínicas de consumo interno en Colombia.

A escala regional se observó que hacia el norte del país la pureza tiende a ser menor que en los departamentos del sur. Podría inferirse que la cercanía con las zonas de producción da lugar a un menor nivel de adulteración y corte si se tiene en cuenta que en el Cauca no se encontraron muestras con pureza inferior al 50 por ciento, mientras que en Barranquilla más del 75 por ciento de las muestras tienen pureza inferior al 30 por ciento. En Bogotá las hay en todo el rango de 0 a 100 por ciento.

En la población estudiada la pureza de la cocaína agrupada por rangos de concentración se encuentra distribuida de manera uniforme a excepción de la ciudad de Barranquilla y en menor rango Sincelejo. En las demás ciudades se encontró que se comercializa y posiblemente se consume una cocaína base de mayor pureza que la comercializada como clorhidrato, presentando estas últimas, valores bastante bajos, especialmente en las ciudades apartadas de los centros de producción.

A partir de este estudio es posible refutar el mito de que en Colombia se consume la cocaína más pura del mundo.

1.2 Acciones realizadas para la reducción del consumo de drogas

La Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto constituye el marco político y técnico que orienta las acciones del Estado y de la sociedad para reducir el consumo interno de drogas como resultado del proceso liderado por las entidades que tienen responsabilidad en el tema. Este documento de política surge de un consenso en torno a la necesidad de hacer visible el fenómeno del consumo y su impacto negativo en áreas fundamentales para el desarrollo humano y social del país.

Entre los ejes operativos de Política figuran: 1) prevención, 2) mitigación 3) superación y 4) capacidad de respuesta.

Tabla 6. Ejes operativos



1.2.1 Eje de Prevención del consumo de SPA

Este eje comprende los programas de prevención con los cuales se busca reducir la vulnerabilidad o el riesgo de iniciar el consumo de droga y si éste ya se presenta, evitar la progresión hacia el abuso o la dependencia. Además plantea los siguientes objetivos:

- Que el consumo de spa no ocurra.
- Que haya menos riesgo de ocurrencia de consumo de spa.
- Que se reduzcan los nuevos casos de consumo de spa.

Basados en la articulación interinstitucional, el país cuenta con programas de prevención en el ámbito escolar, familiar, comunitario, laboral y carcelario, entre otros. Así mismo se priorizan las poblaciones que están en riesgo de consumirlas. Dentro de los programas nacionales se destacan:

Programa escuelas saludables²⁹

El Ministerio de Educación Nacional adelanta la Estrategia para la Promoción de Estilos de Vida Saludables –EPEVS– que ofrece a las entidades territoriales orientaciones conceptuales, pedagógicas y operativas para guiar a los establecimientos educativos en la construcción de proyectos pedagógicos para la promoción de los estilos de vida saludables. Se trata de generar competencias ciudadanas para que los estudiantes puedan construir un bienestar propio y colectivo, cuidando la salud y el entorno y se desarrollen plenamente como ciudadanos y ciudadanas respetuosos/as de lo público dentro de su contexto de vida cotidiana.

Las temáticas de trabajo de la Estrategia se basan en la promoción de:

- ➔ Una alimentación saludable.
- ➔ La actividad Física.
- ➔ La prevención del consumo de sustancias psicoactivas.
- ➔ La promoción de la convivencia.

En 2009 se construyó el módulo de Orientaciones Pedagógicas para la Promoción de Estilos de Vida Saludables que contribuyen a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, por parte de los Ministerios de Educación Nacional y de Salud y Protección Social y la UNODC. En el proceso han participado 250 establecimientos educativos (50 por cada entidad territorial), 315 docentes y directivos encargados de la implementación al interior de las instituciones educativas.

Entre los años 2011 y 2012, se alcanzó una cobertura de 629 establecimientos educativos, con un total de 13 Secretarías de Educación asistidas técnicamente (Cundinamarca, Antioquia, Risaralda, Tolima, Neiva, Guaviare, Yopal, Putumayo, Cesar, Nariño, Boyacá, Santander y Pereira), 1323 docentes formados, 770 agentes educativos y 39020 estudiantes.

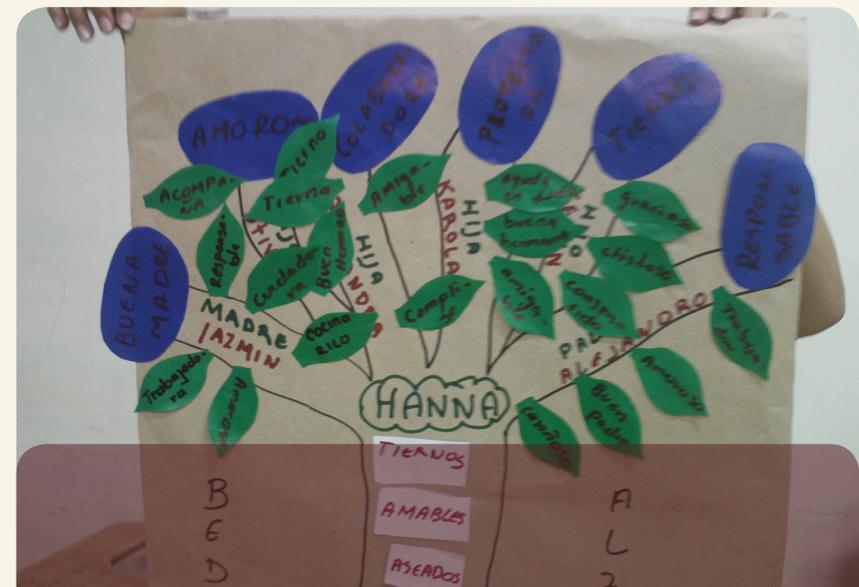
Dentro de los procesos de gestión entre los Ministerios de Educación Nacional y de Salud y Protección Social y con el apoyo del Instituto

Programas Interdisciplinarios en Atención Primaria de la Salud de la Universidad Industrial de Santander PROINAPSA – UIS, en el 2012, se articuló la Estrategia de Escuelas Saludables con 94 Secretarías de Educación certificadas, con el objetivo de disminuir en la población escolar de niños, niñas y adolescentes y en la comunidad educativa en general las enfermedades crónicas no transmisibles y fomentar una vida saludable.

Programa Familias Fuertes

El programa Familias Fuertes - Amor y Límites fue adaptado del Programa Iowa Strengthening Families (ISFP), desarrollado en 1992 por el Centro para Estudios Sociales de la Universidad del Estado de IOWA. Como resultado de la revisión de las evaluaciones realizadas a varios programas de prevención del uso de drogas en Estados Unidos, este programa fue acogido por la OPS/OMS como prototipo para aplicar en otras regiones, como Latinoamérica.

Su implementación en Colombia inició en 2012, con financiación del Ministerio de Salud y Protección Social y el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del Programa Antidrogas Ilícitas de la CAN PRADICAN. Su principal avance es la conformación de equipos en Barranquilla, Manizales, Cúcuta y Palmira, Neiva, Tunja, Bucaramanga, Itagüí, Armenia y Pereira y los municipios de Filandia y la Tebaida, tal como se discrimina en la siguiente tabla.



29 Ministerio de Educación Nacional

Tabla 7. Familias beneficiadas en el programa Familias Fuertes

Ciudad	2012	2013	2014	No. Familias.
Barranquilla	42	30		72
Cúcuta	46			46
Manizales	48	90		138
Palmira	39			39
Itagüí		478		478
Neiva			30	30
Pereira		42	30	72
Tunja			20	20
Bucaramanga			30	30
Quindío			45	45
Total	175	640	155	970

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.

La selección de las familias que integraron los grupos de intervención fue realizada con base en criterios del protocolo de evaluación sobre programas familiares Escala de Evaluación de la Planificación. Se priorizaron familias con hijos cuyas edades fluctúan entre 10 y 14 años de edad y que pudieran tener algunas dificultades relativas al uso de un determinado estilo de crianza, pero que preservan características básicas que podrían ser potenciadas o fortalecidas para promover el desarrollo saludable de sus hijos.

El Programa Familias Fuertes contiene sesiones orientadas a reducir factores de riesgo relacionados con la familia y promover factores de protección tanto para adolescentes como para sus padres o cuidadores. Las sesiones se imparten a padres e hijos por separado y luego en conjunto, y disponen de recursos como manuales de enseñanza, videos, dinámicas y prácticas individuales y de grupo. Las temáticas abordadas se refieren a:

- ➔ Uso de amor y límites.
- ➔ Establecimientos de reglas en el hogar.
- ➔ Fomento de la buena conducta.

- ➔ Uso de las consecuencias.
- ➔ Construir puentes.

Sistema “Comunidades que se cuidan”

“Comunidades que se cuidan - CQC” (Communities That Care) es un sistema preventivo, desarrollado por la Universidad de Washington e implementado actualmente en nueve países del mundo con resultados positivos. En América Latina, Colombia es pionera en su implementación.

Este sistema permite desarrollar procesos de articulación comunitarios, que basados en datos reales del perfil de las comunidades, contribuyen a la identificación de factores de riesgo y protección asociados a cinco comportamientos problemáticos: Consumo de sustancias, delincuencia juvenil, violencia familiar, deserción escolar y embarazo adolescente

CQC se basa en la creación de coaliciones comunitarias, utilizando como fundamento conceptual la Estrategia de Desarrollo Social y el Enfoque de Salud Pública (factores de riesgo y de protección).

Dentro de las acciones previstas como parte del Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas 2011-2014, se llevó a cabo por parte del Ministerio de Salud y Protección Social el piloto de las primeras cuatro fases del Sistema Comunidades que se Cuidan a través de la Corporación Nuevos Rumbos, como operador, en una localidad de Bogotá (Usaquén) y un municipio de Cundinamarca (La Calera).

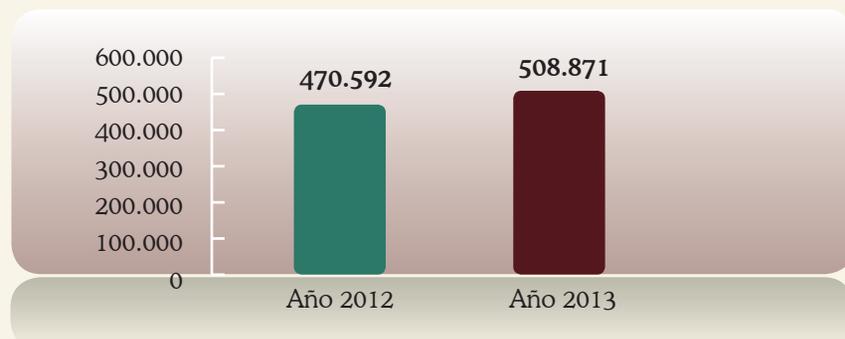
Programa Drogas Abuso y Uso Resistencia y Educación - DARE³⁰

El programa escolarizado de prevención del consumo de drogas es una estrategia integral a través de la cual se brinda a niños, niñas y adolescentes, capacitación, información, educación, sensibilización y

30 DARE, Dirección Antinarcoóticos – Policía Nacional.

persuasión frente a la producción, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales, liderada por la Policía Nacional a través de la Dirección de Antinarcoóticos.

Gráfica 12. Personas informadas con las estrategias en Prevención de Drogas



Fuente: Dirección Antinarcoóticos - Policía Nacional.

El programa escolarizado y sus estrategias tiene cobertura en los 32 departamentos del país de manera continua desde 1997. A 2013; se han capacitado más de 2.945.000 personas entre estudiantes, docentes y padres de familia, motivo que además lo hizo acreedor del premio “Reina Sofía Contra las Drogas 2013” en España, como reconocimiento al mejor Programa de este tipo en Iberoamérica, por su continuidad y contenido.

Igualmente, en 330 municipios del país se desarrollaron campañas de prevención integral durante los años 2011 y 2012.

Bus de la prevención

La Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional refuerza sus actividades preventivas con el bus interactivo que, como aula virtual, sirve para trabajar temas esenciales para la prevención del consumo de sustancias, tales como: la presión de los amigos, formas de decir “no”, manejo de la violencia y toma de decisiones.



El bus de la prevención está equipado con modernos sistemas de tecnología que le permiten alcanzar sus objetivos incluso en las zonas más apartadas de la geografía colombiana y sin acceso a Internet.

Actualmente se cuenta con cuatro buses equipados con 24 computadores, teatro en casa, televisor plasma, software (juego Quién quiere ser millonario con el tema de la prevención), soporte a las dudas de los estudiantes en temas como perjuicios y consecuencias que trae el consumo de las drogas; modelo para toma de decisiones, buen uso del tiempo libre y alertas para no caer en el mundo de las drogas.

Durante los años 2011 y 2012 se visitaron 98 municipios de 19 departamentos del país y se sensibilizaron 78.495 personas: estudiantes, docentes, padres de familia y comunidad en general a través de conferencias desarrolladas con la ayuda del aula virtual del bus interactivo.

Ciudadela de prevención

La Ciudadela de la prevención es una herramienta innovadora que consta de siete domos inflables. Contiene tres módulos con réplicas de órganos como pulmones, corazón y cerebro, simulando los daños que ocasionan el consumo de sustancias legales e ilegales.

Durante el recorrido que se hace con los visitantes en la Ciudadela de la Prevención, se brindan herramientas para el uso correcto y aprovechamiento del tiempo libre. El último módulo es utilizado para la realización de distintas actividades y juegos lúdico – pedagógicos y cine, entre otros.



Existen ocho ciudadelas de prevención instaladas en aquellas ciudades de mayor vulnerabilidad al uso de sustancias psicoactivas: El número de personas sensibilizadas entre 2011 y 2012 fue de 53.700, niñas, niños, adolescentes, docentes y padres de familia.

Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes

El Ministerio de Salud y Protección Social desarrolló la herramienta pedagógica y metodológica que integra el tema de la prevención del consumo de drogas y la salud mental, a los Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes, estrategia que se encuentra ya posicionada en el ámbito sanitario.

Actualmente se encuentran en funcionamiento 850 servicios, en 575 municipios y 29 Departamentos.

Programa Destrezas para la Vida – Leones Educando

El Programa Destrezas para la Vida – Leones Educando fue acogido por los Ministerios de Salud y Protección Social y de Educación Nacional en el año 2007. Este programa tiene por objetivo desarrollar y fortalecer las destrezas psicosociales en escolares de instituciones educativas colombianas. Entre los años 2008 y 2011, con financiación de los Ministerios, el programa tuvo cobertura de 128 instituciones educativas en 52 municipios de 19 departamentos, beneficiando a 40.075 niños.

Formación “La prevención en manos de los y las Jóvenes”

El Ministerio de la Protección Social y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), impulsan acciones de fortalecimiento de las capacidades juveniles y de oportunidades de inclusión social en jóvenes de comunidades vulnerables, a través de la formación de pares para prevención y mitigación del consumo de SPA; el apoyo a iniciativas productivas, socio-culturales y el fortalecimiento de planes de acción de organizaciones juveniles para multiplicar las acciones preventivas hacia otros jóvenes. Con ello se ha logrado consolidar una herramienta de trabajo con jóvenes pares en prevención y mitigación, con el fin de dinamizar el trabajo de organizaciones juveniles en 15 departamentos del país, con acciones de multiplicación que han alcanzado a cerca de 7.000 jóvenes.



La formación viene acompañada de un módulo que guía a los jóvenes para su organización, así como la formulación de proyectos y la gestión para la consecución de recursos.

Línea de Atención en Drogas y Salud Mental “Una opción en línea”

El Ministerio de Salud y Protección Social contó, entre 2011 y 2013, con la línea de orientación e información denominada Una Opción en Línea 018000113113, atendida las 24 horas, 7 días a la semana, desde

la Empresa Social del Estado Carisma, Centro de Atención y Rehabilitación Integral en Salud Mental de Antioquia –ESE CARISMA–, como una estrategia para atender las necesidades de información sobre drogas a las comunidades. Durante su funcionamiento, la línea se complementó con la página web www.unaopcionenlinea.gov.co, y un chat atendido por profesionales expertos en drogas y salud mental encargados de brindar la información pertinente.

1.2.2 Eje de Mitigación de los riesgos y daños del consumo de SPA

En el marco del componente de mitigación se implementan diferentes modalidades de atención a la población que está en contacto con drogas aunque el consumo aún no sea problemático, pero puede llegar a serlo. En consecuencia, estos programas pueden ubicarse en los ámbitos donde los consumos suelen darse, como el educativo, el barrial comunitario o en los espacios de ocio.

De acuerdo con la Política, el eje de mitigación busca reducir los efectos negativos de los riesgos, tanto antes de que se materialicen como cuando ya lo han hecho y se han convertido en daños.

En este eje se destacan los “dispositivos comunitarios” definidos como espacios de acogida de bajo umbral, que pueden tener varias funciones como escuchar, organizar, mediar, orientar, acompañar y capacitar. También es fundamental la detección oportuna y las oportunidades de inclusión social a los consumidores activos³¹. Estas acciones buscan prevenir los riesgos de exclusión y de estigma social hacia consumidores.

Dentro de las principales estrategias del eje de mitigación se encuentran:

31 Ministerio de la Protección Social. La política nacional de reducción del consumo de sustancias psicoactivas al alcance de todos: una herramienta para socializar y construir política en lo local.

Centros de escucha y acogida comunitaria

El país cuenta con 39 Centros de Escucha y acogida comunitaria –CE, operados por la Red de Instituciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social –RAISSS–, y atiende poblaciones de alta vulnerabilidad como habitantes de calle, mujeres, transexuales, trabajadores sexuales, entre otras.

Desarrollan CE las siguientes organizaciones:

- ➔ Fundación Shambala (Armenia - Quindío).
- ➔ Fundación Procrear (Bogotá – D.C. y Barranquilla - Atlántico).
- ➔ Orden de Religiosas Adoratrices de Colombia (Bogotá D.C.).
- ➔ Corporación Consentidos (Bucaramanga - Santander).
- ➔ Corporación Caminos (Cali).
- ➔ Corporación VIVIENDO (Bogotá, Cali y Bucaramanga).
- ➔ Fundación Samaritanos de la Calle (Cali - Valle del Cauca).
- ➔ Corporación Mayaelo (Cartagena - Bolívar).
- ➔ Corporación Viviendo Mi País (Ibagué - Tolima).
- ➔ Centro de Formación para la Paz (Ibagué - Tolima).
- ➔ Pastoral Social de la Dorada (La Dorada - Caldas).
- ➔ Corporación Surgir (Medellín - Antioquia).
- ➔ Arca de Noé Fundación Social y Formativa (Pasto - Nariño).
- ➔ Corporación Temeride (Pereira - Risaralda).
- ➔ FUNDASER (Popayán - Cauca).

Zonas de orientación escolar³²

Las Zonas de Orientación Escolar –ZOE– son una alternativa para el manejo de las situaciones de consumo de sustancias psicoactivas

32 Extractado del documento Lineamientos generales para desarrollar las Zonas de Orientación Escolar – ZOE , autoría de Consentidos, Viviendo, Raiss Colombia, OPS y Ministerio de Salud y Protección Social (2013).

(SPA) al interior de la escuela que corresponde a un dispositivo de trabajo comunitario que acoge aspectos del Modelo de Inclusión Social para consumidores de SPA desarrollado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el año 2007.

Las ZOE buscan “transformar el pensamiento, sobre todo aquel que genera exclusión, discriminación, estigma y sufrimiento. Gran parte

del trabajo de la ZOE está en crear una estrategia centrada en las redes que contribuyan a re-significar, transformar posiciones y prácticas que sitúan el consumo de SPA como el único responsable de inseguridad y desorden en la escuela”.

Gráfico 13. Descripción de una de orientación escolar zona



Fuente: Lineamientos generales para desarrollar las Zonas de Orientación Escolar – ZOE

Actualmente, hay 57 ZOE, operadas por:

- PASTORAL SOCIAL LA DORADA en el Municipio de Manzanares (Caldas).
- VIVIENDO MI PAÍS, en los municipios de Carmen de y San Antonio (Tolima).
- CORPORACIÓN TEMERIDE, en el Municipio Dosquebradas (Risaralda).
- CORPORACIÓN SURGIR, en la ciudad de Medellín.

- ➔ CORPORACIÓN VIVIENDO, en el Municipio de Santander de Quilichao (Cauca), en los municipios de Jamundí, Cerrito y Cali (Valle); en Ibagué (Tolima) y en Pamplona (Norte de Santander).
- ➔ FUNDACIÓN PROCREAR, en la ciudad de Bogotá y en el Municipio de Sopó (Cundinamarca).

Zonas de orientación universitaria³³

El Modelo de Zonas de Orientación Universitaria (ZOU) “se basa en participación comunitaria de diversos actores para la gestión de problemas socialmente relevantes de la vida universitaria fuera de las aulas”. El Modelo busca propiciar la transformación de las representaciones sociales asociadas a diferentes prácticas que generen exclusión y discriminación de los estudiantes, docentes, personal de administración y demás actores como consecuencia del uso de drogas. Se trata de generar prácticas de promoción de la salud, y prevención del consumo, mitigación y auto regulación de los consumos a través de la integración de los sujetos en la vida universitaria, el fortalecimiento de las redes y el desarrollo de actitudes y prácticas inclusivas que promuevan estilos de vida saludables y mejoren la calidad de vida de la comunidad universitaria.

1.2.3 Eje de superación

Este eje pone a disposición de la comunidad los medios para afrontar adecuadamente la dependencia y transitar hacia la búsqueda de una salida o “superación”; así mismo, aliviar el choque una vez éste se produce.

En desarrollo de este eje, el Ministerio de Salud y Protección focaliza su esfuerzo en aumentar y cualificar la oferta a través de la formación de los equipos profesionales vinculados al tratamiento y la reinserción social así como la elaboración de guías técnicas para el manejo de los trastornos por abuso y/o dependencia.

³³ Extractado del documento de lineamientos para zonas de orientación universitaria-2013. ZOU, OPS, Consentidos y Ministerio de Salud y Protección Social.

Se destacan avances importantes como:

- ➔ Inclusión del tratamiento por consumo de drogas en menores de edad en el Plan Obligatorio de Salud - POS según el Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud – CRES³⁴, el cual en su art. 76 establecía que “todo menor de 18 años que use sustancias psicoactivas tendrá derecho a recibir atención psiquiátrica y psicológica ambulatoria y con internación, y adicionales a las cobertura establecidas en los artículos 17 y 24”³⁵. Dicho Acuerdo fue derogado por la Resolución No. 5521 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de Salud (POS).
- ➔ Expedición de la Ley 1566 de 2012 (o Ley Galán)³⁶ en la cual se reconoce que el consumo, el abuso y la adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública. La Ley establece que las patologías derivadas del consumo, abuso y adicción deben ser atendidas por el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- ➔ Introducción de la metadona³⁷ en el listado de medicamentos del Plan Obligatorio de Salud (POS), con el fin de facilitar la disponibilidad necesaria para atender el tratamiento por consumo de heroína.

³⁴ Comisión de Regulación en Salud – CRES. Acuerdo 029 de 28 de diciembre de 2011 “por el cual se sustituye el Acuerdo 028 de 2011 que define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de Salud”.

³⁵ Estos artículos se refieren a la cobertura de atención en salud mental y la internación para manejo de la enfermedad en salud mental respectivamente, lo cual cubre el abuso y la dependencia de sustancias psicoactivas.

³⁶ Ley 1566 de 31 de julio de 2012 “por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”

³⁷ El anexo del Acuerdo 09 de 2011 que constituye el listado de medicamentos del Plan Obligatorio de Salud (POS), por gestión del Fondo Nacional de Estupefacientes, incorpora la metadona de 40 mg, con el fin de asegurar la disponibilidad de este medicamento en el tratamiento por consumo de drogas.

- ➔ Fortalecimiento de los Centros de Atención en Drogadicción-CAD y servicios de farmacodependencia hospitalarios. El Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de mejorar la oferta de servicios de atención a los consumidores, brinda capacitación y asistencia técnica para el proceso de habilitación y para el mejoramiento continuo. En este sentido, sobresale el Programa Treatnet de UNODC y la OMS, en el cual se han capacitado 1.429 personas a través de tres módulos de formación: **Volumen A.** Tamizaje, evaluación y plan de tratamiento; **Volumen B.** Elementos de tratamiento psicosocial y, **Volumen C.** Sustancias adictivas y poblaciones especiales.
- ➔ Implementación de un conjunto de dispositivos de atención. Otras estrategias como los centros de orientación universitaria, zonas de orientación escolar, zonas de escucha, servicios amigables para adolescentes, dispositivos comunitarios, conforman una oferta variada de servicios que atienden los diferentes grados de involucramiento con las drogas, pues como lo señala el informe de CI-CAD sobre el Problema de las drogas en las Américas – Drogas y salud pública “La mayoría de la población mundial no usa drogas. De quienes llegan a probarlas, solo un pequeño grupo las seguirá usando regularmente y de estos, solo una fracción desarrollará patrones de uso nocivo y dependencia”. Actualmente se trabaja en promover la integración e interacción de estos servicios bajo

el modelo de red en el marco de la estrategia denominada “Integra SPA” que involucra diferentes niveles de la red de servicios del sistema de salud que van desde la detección temprana e intervenciones breves en la red de atención primaria en salud hasta el tratamiento de la dependencia como un servicio especializado.

- ➔ Resolución No. 5521 de 2013, por la cual se define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de Salud (POS).

El país avanza en involucrar la Atención Primaria en Salud como plataforma operativa de las acciones en salud y con ello se alinearían las acciones a las recomendaciones de la OMS/OPS, en el sentido de minimizar las barreras de acceso y reducir las brechas en la atención.

Aún con estos logros, la atención a los consumidores reviste retos importantes. En algunos departamentos no existe ninguna opción de atención a problemas relacionados con el consumo de drogas, y muchos de los centros existentes aún no han habilitado sus servicios: no existen servicios diferenciales para poblaciones especiales como mujeres, desplazados, LGTB. Persisten las dificultades de acceso a los servicios de atención lo que conlleva en muchos casos a que las familias recurran a la tutela como escenario de solución.

1.2.4 Eje Transversal de Capacidad de Respuesta

Uno de los logros destacables en este campo es la formulación de la **Política Nacional para la Reducción del Consumo de Drogas y su Impacto** que, como se mencionó antes, establece cuatro ejes operativos: 1) prevención, 2) mitigación 3) superación y 4) capacidad de respuesta.

La finalidad de la política es “reducir la incidencia y prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia y mitigar el impacto negativo del consumo sobre el individuo, la familia, la comunidad y la sociedad” y su objetivo general es “ofrecer una respuesta integrada, participativa, corresponsable, efectiva y eficaz frente al consumo de sustancias psicoactivas y su impacto, a partir de un marco común de referencia ético, filosófico, conceptual, operativo y de gestión”.



La política no solo pretende ofrecer los lineamientos que permitan identificar, comprender y contrarrestar los factores macrosociales, microsociales y personales que inciden en el consumo de sustancias psicoactivas-spa, sino además, guiar el diseño de planes y programas a nivel territorial, que respondan a las diversas necesidades de la familia, la comunidad y los individuos en materia de prevención, mitigación y superación de los riesgos y daños asociados a estas sustancias.

Articulación interinstitucional

La **Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas** es el grupo intersectorial de carácter técnico que asesora al Consejo Nacional de Estupefacentes y a las directivas de las instituciones del orden nacional con responsabilidad en la implementación de programas de Reducción de la Demanda en el nivel territorial. La Comisión está conformada por los Ministerios de Salud y Protección Social, de Justicia y del Derecho, de Educación Nacional, de Relaciones Exteriores, de Cultura, el Fondo Nacional de Estupefacentes, Policía Nacional, Programa Futuro Colombia de la Fiscalía General, Programa Colombia Joven de la Presidencia de la República, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Coldeportes y el Instituto de Medicina Legal. Así mismo la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y el Fondo de Prevención Vial son invitados permanentes que asesoran y apoyan.

Descentralización

Para efectos de la descentralización de la política se han creado los **Comités de Prevención del Consumo** localizados en 603 municipios de 29 departamentos. En el marco de estos Comités territoriales se analizan problemáticas locales y se diseñan los planes territoriales de reducción del consumo en sintonía con la Política y el Plan Nacional de Desarrollo. Los logros en materia de descentralización son el resultado de la gestión del Ministerio de Salud y Protección Social, que cuenta con un equipo de profesionales dedicados a ofrecer asistencia técnica a los territorios.

Generación de conocimiento

Los estudios aportan conocimiento valioso sobre la magnitud y las características del consumo de sustancias psicoactivas y, a la vez, un conjunto de señales para la formulación de políticas, el establecimiento de prioridades, la definición de planes y estrategias, la identificación de beneficiarios principales, y la evaluación posterior de las realizaciones en este campo.

Desde el Observatorio de Drogas de Colombia³⁸ se aporta conocimiento valioso a partir del desarrollo de estudios de alta calidad técnica con metodologías estandarizadas internacionalmente, útiles para estimar la dimensión y características del consumo de drogas en diversas poblaciones, que son útiles para la formulación de políticas, establecimiento de prioridades y definición de planes y estrategias.

Los estudios liderados por el Observatorio de Drogas de Colombia, cuentan con el apoyo de organismos internacionales como UNODC y CICAD (y la Embajada de Estados Unidos en Colombia) y se realizan en alianza con entidades nacionales. Con el concurso de esta alianza técnica se han realizado importantes estudios de consumo que hoy día permiten contar con un panorama actualizado del consumo de drogas. Sobresalen los siguientes estudios:

Entre los estudios más importantes figuran:

- ➔ Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2014 (estudio de hogares).
- ➔ Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2008 (estudio de hogares).
- ➔ Estudio Epidemiológico Andino de consumo de drogas sintéticas en universitarios, 2009.
- ➔ Estudio Nacional de Consumo en Adolescentes en Conflicto con la Ley, 2009.

³⁸ El Observatorio de Drogas de Colombia - ODC, es la fuente oficial del Gobierno Nacional en materia de drogas, según Resolución 0006 de 2005 del Consejo Nacional de Estupefacentes. El ODC funciona en la Dirección de Política Contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho.

- ➔ Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, 2011
- ➔ Estudio Epidemiológico Andino de consumo de drogas en universitarios, 2012
- ➔ Estudio de caracterización química de las cocaínas, 2012.
- ➔ Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2013 (estudio de hogares).

Con el fin de realizar los principales estudios de manera periódica y facilitar el seguimiento de la situación del consumo, el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución No. 002 de 2012, por medio de la cual se establece la periodicidad en la realización de los estudios de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia.

El Observatorio de Drogas de Colombia pone a disposición las bases de datos para su consulta con miras a generar análisis secundarios y aumentar su aprovechamiento por parte de distintas entidades, universidades, grupos de investigación y expertos, entre otros.

En general los resultados de los estudios han apoyado la priorización de las acciones y la toma de decisiones sobre la Política de Reducción de la Demanda y han sido citados en innumerables documentos, foros y escenarios nacionales e internacionales.

El Observatorio de Drogas de Colombia, además de suplir las necesidades nacionales de información para la fundamentación de las políticas públicas, reporta a organismos internacionales como CICAD, UNODC, CAN, etc., según lo dispuesto en acuerdos y tratados internacionales.

En desarrollo de los objetivos de generación de conocimiento, además de las encuestas, se recaba información de fuentes secundarias que complementan el panorama del consumo de sustancias, y ofrecen a su vez información actualizada y oportuna. Para este propósito, el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñaron el “Sistema Único de Indicadores sobre consumo de drogas – SUISPA-”, con el cual se busca dar cuenta de los principales rasgos de la situación del consumo de sustancias psicoactivas. El SUISPA se define como un

conjunto de procedimientos estandarizados que al ser aplicados en los entes territoriales permite obtener información de manera confiable y comparable, en periodos de tiempo establecidos.

El SUISPA incluye varios indicadores organizados en tres niveles:

- 1) Indicadores para caracterizar el consumo de sustancias psicoactivas.
- 2) Indicadores para caracterizar las consecuencias o eventos asociados al consumo de sustancias psicoactivas.
- 3) Indicadores para caracterizar la respuesta institucional y comunitaria ante la problemática de consumo de sustancias psicoactivas.

Entre los indicadores del SUISPA merece especial atención el registro de pacientes atendidos en centros de atención CAD, denominado SUICAD.

Cooperación internacional en consumo de drogas

En el ámbito internacional, Colombia como país miembro de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos - OEA, de la Unión de Naciones Suramericanas Unasur y de la Comunidad Andina CAN, atiende los compromisos internacionales derivados de los lineamientos de política de drogas de estos organismos, como son la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas de la Comisión de Estupefacientes (2009), Estrategia Hemisférica sobre Drogas (2010) de la Organización de Estados Americanos OEA, Plan de acción del Consejo Suramericano sobre el Problema mundial de las drogas y Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos.

De igual manera, organismos internacionales especializados como la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD/OEA brindan asistencia técnica. Colombia es beneficiaria de cooperación internacional en diferentes proyectos que involucran acciones de reducción de la demanda de drogas como los que se relacionan a continuación:

TREATNET³⁹

El Programa TREATNET es una iniciativa global de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, dirigida a las instituciones de salud y demás proveedores de servicios de tratamiento y rehabilitación de abuso y/o dependencia de drogas, para mejorar la calidad y la accesibilidad de los servicios y reducir los costos económicos asociados a los mismos y, en general, los costos sociales del uso indebido de sustancias y los problemas conexos.

Este Programa inició en 2005 y su cobertura abarca más de 40 países en todos los continentes. En Colombia, el trabajo conjunto del Ministerio de Salud y Protección Social y la UNODC, se expresa en capacitación de 2.000 profesionales del sector salud.

Programa COPOLAD

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en representación de Colombia, es la entidad socia del Programa de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina sobre Drogas -COPOLAD-, financiado por la Unión Europea en el marco del Mecanismo de Cooperación y Coordinación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (MCC CELAC-UE): tiene por objeto mejorar la coherencia, el equilibrio y el impacto de las políticas sobre drogas, mediante el fortalecimiento del intercambio de experiencias y la coordinación bi-regional.

COPOLAD contempla la capacitación en Reducción de la Demanda de Drogas como uno de sus cuatro componentes. En el marco de COPOLAD, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, adelantan las siguientes actividades:

- Identificación de las principales necesidades formativas de los profesionales que trabajan en el ámbito de la reducción de la de-

39 Tomado de <http://www.unodc.org/colombia/es/press/treatnet2012.html>, consulta agosto 5 de 2013.



manda: En el año 2012 con base en un cuestionario se hizo una consulta con los entes nacionales y territoriales que permitió identificar los principales vacíos en materia de capacitación.

- Construcción del Directorio de recursos y oferta de servicios en reducción de la demanda 100 por ciento on line y el de mayor cobertura en el ámbito internacional: Allí se concentra la información relativa a los servicios de prevención, tratamiento y rehabilitación en los países socios y beneficiarios de COPOLAD. El directorio está disponible en www.copolad.eu.
- Diseño y elaboración de cursos on line de formación continua dirigidos a profesionales de Gobierno y de las ONG. A partir de la identificación de las prioridades de formación, el Programa COPOLAD realizó en el año 2012 el primer curso on-line “Sistema integral e integrado de atención social y sanitaria en drogodependencias”, liderado por Perú (DEVIDA) y la Organización Panamericana de Salud (OPS-OMS).
- Estudio para la definición de criterios de acreditación en reducción de la demanda de drogas: El objetivo de esta actividad es

Identificar, definir y consensuar un conjunto mínimo básico de criterios o estándares de calidad y base en la evidencia que deben orientar las políticas, los programas y las actuaciones desarrolladas en el ámbito de la reducción de la demanda de drogas. Los temas del estudio incluyen: La prevención del consumo de drogas y la reducción de riesgos asociados al uso de drogas, el tratamiento de las drogodependencias y la reducción del daño asociado al uso de drogas, la incorporación social⁴⁰. Este ejercicio constituye una iniciativa ambiciosa con la cual se identifican los modelos, enfoques y elementos que, de acuerdo con la evidencia disponible, pueden contribuir a mejorar la efectividad, eficiencia, equidad, transversalidad y sostenibilidad de las políticas de reducción de la demanda de drogas, así como sus actuaciones.

- ➔ Diseño de un sistema interactivo de apoyo a la planificación y evaluación de programas de reducción de la demanda de drogas: “Este instrumento se dirige a responsables de la toma de decisiones y de la planificación de programas de reducción de la demanda, especialmente de los ámbitos regional/departamental y local de los países del consorcio COPOLAD. Los objetivos que orientan este sistema son:
 - Acercar y difundir conceptos clave para el diseño y la planificación de programas entre profesionales no expertos en estas materias.
 - Ofrecer un proceso paso a paso, basado en los principios metodológicos de la planificación, el diseño y la evaluación, que oriente y guíe el desarrollo de programas de reducción de la demanda.
 - Proporcionar ejemplos de buenas prácticas en reducción de la demanda de drogas, basados tanto en procesos validados como en la evidencia disponible”⁴¹.

40 Objetivo general y específico extractados de proyecto técnico para el desarrollo del “estudio para la definición de criterios de acreditación en reducción de la demanda de drogas”, en el marco del programa COPOLAD.

41 Informe COPOLAD 2013.

Adicionalmente, el componente 2 del Proyecto COPOLAD dirigido al fortalecimiento de los observatorios nacionales de drogas, ha focalizado sus esfuerzos en asuntos relativos a la reducción de la demanda. El Observatorio de Drogas de Colombia - ODC, ha participado en actividades relativas a sistemas de alerta temprana de drogas, registro de pacientes atendidos por consumo de drogas y detección del consumo problemático de drogas, los cuales contribuyen a mejorar tanto las encuestas nacionales de consumo realizadas por el Observatorio como los indicadores secundarios.

Proyecto DROSICAN

Colombia, como país miembro de la Comunidad Andina de Naciones, fue beneficiario del Proyecto ALA/2005/017-652 “Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de Drogas Sintéticas - DROSICAN”, cuyo objetivo consistió en apoyar a los países de la CAN en la construcción de políticas públicas que les permitieran enfrentar la problemática que plantea el fenómeno de las drogas y las toxicomanías, específicamente las drogas de síntesis.

Dentro de este proyecto se realizaron estudios como el Epidemiológico Andino Sobre Consumo de Drogas Sintéticas en Población Universitaria, el de Caracterización Química de las Drogas de Síntesis que se Comercializan en Bogotá y se realizaron diversas capacitaciones y eventos para preparar a los profesionales en el ámbito de las drogas sintéticas.

Proyecto PRADICAN

En el marco del Proyecto Antidrogas Ilícitas de la CAN – PRADICAN, financiado con recursos de la Unión Europea y contrapartida de los países, la región andina acordó trabajar en la implementación del Programa Familias Fuertes de OPS/OMS, el cual está dirigido a familias con hijos adolescentes (10 a 14 años) y orientado a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y otras problemáticas sociales de los jóvenes. En el caso de Colombia, esta actividad estuvo coordinada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

A través del Proyecto PRADICAN se aportó al fortalecimiento de los observatorios nacionales de drogas de los países andinos con la realización del Segundo Estudio Epidemiológico Andino de Consumo de Drogas en Población Universitaria (2012) que aporta al conocimiento del uso de drogas en estudiantes de universidades públicas y privadas de los cuatro países.

Proyecto PREDEM

En 2013, la Unión Europea y la UNODC suscribieron el Acuerdo de Contribución para la implementación del proyecto Apoyo a la Reducción de la Demanda en los Países Andinos - PREDEM. Este Proyecto está dirigido a los países miembros de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

El objetivo del PREDEM es contribuir al esfuerzo de la Comunidad Andina para superar el problema de las drogas ilícitas, en particular en el área de reducción de la demanda. A la vez se plantea como objetivo

específico fortalecer el marco de acción existente y las capacidades de los actores responsables de la reducción de la demanda de drogas ilícitas en la Comunidad Andina.

Los resultados esperados se resumen en:

- ➔ Medidas e iniciativas concretas orientadas a incidir en la reducción de la demanda de drogas ilícitas implementadas.
- ➔ Habilidades y conocimientos requeridos para reducir la demanda de drogas ilícitas fortalecidos y mejorados.
- ➔ Política pública y marco legal requeridos para reducir la demanda de drogas ilícitas revisados y promovidos.

Según el Acuerdo de Contribución, el Ministerio de Justicia y del Derecho es la entidad que coordina la ejecución de las actividades en Colombia. Para cumplir esta responsabilidad se trabaja articuladamente con el Ministerio de Salud, la Cancillería, otros Ministerios, entidades públicas y sociedad civil.

2

**Usos Lícitos y CONTROL
DE ESTUPEFACIENTES,
PSICOTRÓPICOS Y SUSTANCIAS
QUÍMICAS UTILIZADAS PARA LA
FABRICACIÓN ILÍCITA DE DROGA**



Introducción

El marco jurídico actual y la institucionalidad colombiana establecidas para controlar la oferta ilícita de drogas, han evolucionado y responden a los compromisos internacionales que el país ha adquirido en virtud de los tratados de fiscalización de estupefacientes, psicotrópicos, precursores de drogas y sustancias químicas de uso frecuente en la fabricación ilícita de drogas. Las normas se desarrollan alrededor del principio de aceptar únicamente fines médicos y científicos para las drogas y usos legítimos para las sustancias químicas y los precursores, con lo cual se ha dado lugar a un sistema encargado de vigilar la producción, importación, exportación, comercio y uso de estas sustancias y productos.

Tanto las sustancias químicas como los productos farmacéuticos son objeto de abuso, desvío y uso ilícito, frente a lo cual el Estado ha reaccionado no solo mediante la interdicción sino a través del pensamiento estratégico hacia la mejora de los resultados en función de disminuir la oferta ilícita de drogas con la menor afectación posible a los pacientes que legítimamente requieren de acceso a medicamentos controlados y a los empresarios que para desarrollar su objeto social, hacen uso legítimo de sustancias químicas y precursores.

2.1 Contexto histórico, justificación de la fiscalización y marco jurídico internacional

La acción contra la oferta ilícita de drogas comienza con admitir que únicamente se aceptaran para ellas usos médicos y científicos, derivándose así todo un sistema de regulación administrativa y fiscalización tendiente a ejercer control sobre la producción y venta de una serie de sustancias químicas y materiales vegetales, bien sea por que

sus efectos psicoactivos los hacen susceptibles de generar abuso o causar dependencia o porque a partir de estos se extraen o producen drogas; todo esto con el fin de que dicha oferta se restrinja exclusivamente a los fines que se consideran legítimos.

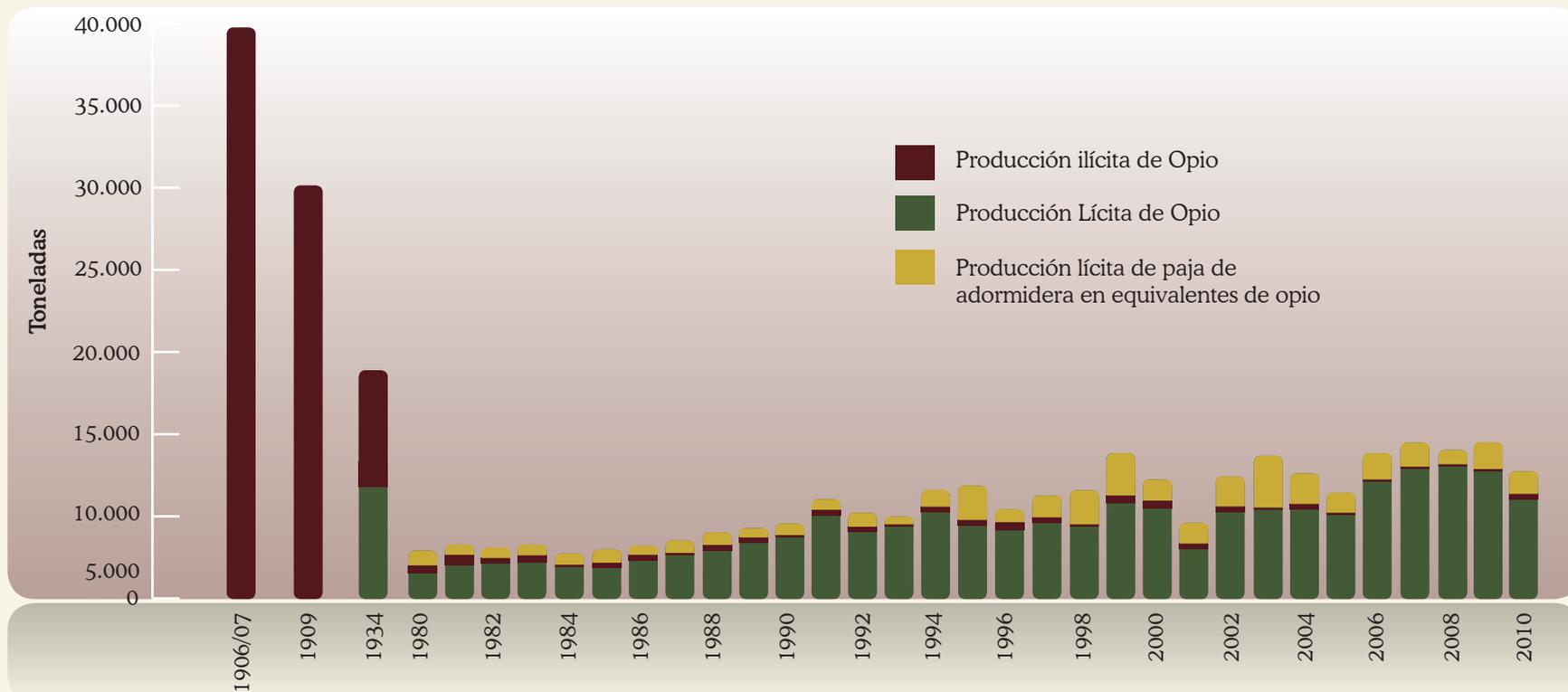
Este sistema de internacional de fiscalización comenzó hacia los primeros años del siglo XX cuando algunos países decidieron adoptar una serie de medidas de intervención sobre la fabricación y el comercio del opio en un momento en el que se estimó que cerca de la cuarta parte de la población masculina adulta de China lo consumía¹; ello constituyó el primer tratado multilateral jurídicamente vinculante alrededor del fenómeno de las drogas: la Convención Internacional del Opio celebrada en La Haya en 1912, una medida consensuada frente al aumento de la producción, comercio y abuso de esta droga altamente adictiva que afectó especialmente al viejo continente en el siglo XIX y comienzos del XX.

El resultado de las medidas de fiscalización sobre el opio se refleja en la gráfica N° 14 extraída del Informe Mundial sobre las Drogas de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) correspondiente a 2012, en la cual se observa cómo la regulación llevó a una drástica reducción de la producción total de este estupefaciente, y permitió diferenciar aquella producción destinada para fines médicos y científicos, de la producción ilícita².

¹ Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, vol. II, Reports of the Delegations (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909).

² World Drug Report 2012, UNODC.

Gráfico 14. Evolución de la producción mundial de opio 1906-2010



Fuente: Informe Mundial sobre las Drogas de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) 2012.

El actual marco jurídico internacional para la fiscalización de drogas, precursores y sustancias químicas está basado en tres tratados internacionales: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

A través de las dos primeras convenciones se han establecido los listados específicos de sustancias psicoactivas tanto naturales como sintéticas, así como materiales vegetales a fiscalizar internacionalmente, en dos categorías denominadas “estupefacientes” y “sustancias psicotrópicas”³, de los cuales se reconoce que su uso médico continuará siendo indispensable en muchos casos, creándose así la necesidad de adoptar medidas tendientes a no restringir indebidamente los usos

terapéuticos y científicos legítimos que puedan tener estas sustancias. A cada país de acuerdo con su normatividad le corresponde establecer a que estupefacientes y psicotrópicos se les reconocerán, registraran y permitirán usos médicos y a cuales se les considerará como drogas ilícitas.

³ Nombres adoptados en las convenciones para nombrar las sustancias controladas en cada una de ellas a pesar de que clasificación que es arbitraria en la medida que el concepto de “psicotrópico” incluye a todas las drogas, incluso aquellas con efectos estupefacientes. Además ciertas drogas que no son estupefacientes en el sentido técnico de la palabra, como la cocaína y la marihuana quedaron incluidas en el listado de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes mientras que algunos estupefacientes sintéticos como la buprenorfina quedaron incluidos en las listas del Convenio sobre Psicotrópicos de 1971.

La Convención de 1988 fue expedida con el fin de lograr una intervención integral de la producción y tráfico ilegal de drogas, reconociendo que se necesitan medidas de control para determinadas sustancias que pueden servir como precursores, productos químicos y disolventes de uso frecuente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sico-trópicos dada la facilidad con que se consiguen, de los cuales se adoptó un listado para que sobre este se ejerza fiscalización internacional.

Diferentes Resoluciones aprobadas por la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, así como informes de la JIFE, admiten el uso legítimo industrial y médico que tienen estas sustancias ya que constituyen componentes esenciales de innumerables productos necesarios en el mundo actual. Se reconoce la función primordial del sector de la industria química para el avance de la sociedad y por ello se invita a que las medidas de supervisión y fiscalización que se establezcan sobre sustancias químicas y precursores deben garantizar su oferta irrestricta a fin de atender a las necesidades del comercio legítimo y no obstaculizar su suministro a los usuarios lícitos⁴.

2.2. Normatividad e institucionalidad para el control administrativo y la fiscalización de drogas, precursores y sustancias químicas

La expedición de normas para ejercer un control sobre la oferta y el uso indebido de drogas se inicia con la Ley 11 de 1920 que entró a regular la importación, venta y prescripción de un corto listado de drogas y preparaciones. Posteriormente se restringió la exportación (Ley 99 de 1922) y pocos años después se facultó al gobierno para incluir y excluir drogas del listado inicial; también se establecieron medidas coercitivas de decomiso, multa y prisión por incumplir con los estatutos existentes.

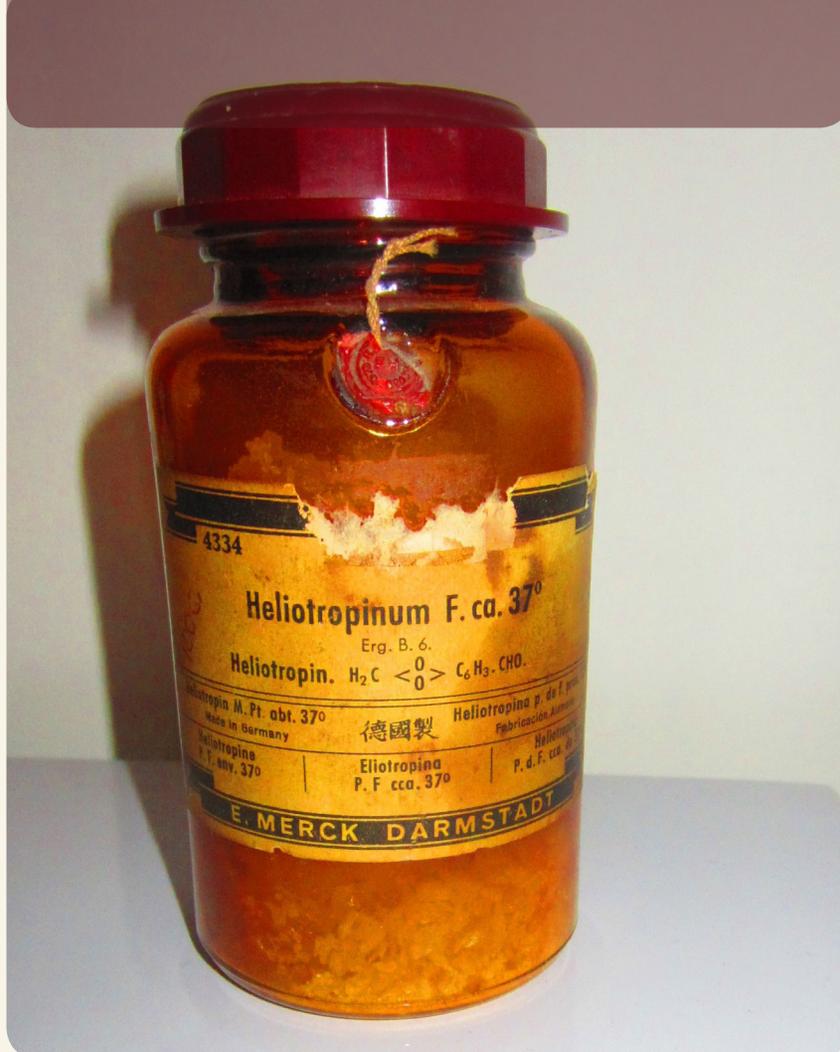
⁴ Directrices para la elaboración de un código de práctica voluntario destinado a la industria química, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Naciones Unidas, 2009.

Al finalizar la segunda década del siglo pasado se dictaminó que la fabricación de las drogas solo podría hacerse en un laboratorio oficial designado por el gobierno para tal fin (Ley 118 de 1928). El control directo del Estado sobre la extracción y transformación de alcaloides de la coca y el opio se reafirmó mediante la Ley 116 de 1937 indicándose que tampoco podrían fabricarse drogas por medio de síntesis sino únicamente en laboratorios oficiales autorizados por el gobierno. Esta Ley también entró a regular la elaboración de medicamentos que contuvieran estas drogas y ordenó a las autoridades que ejercieran un control severo al respecto.

Finalmente, en 1939 mediante la expedición de la Ley 36 se estableció la condición de monopolio del Estado Colombiano sobre la importación de estupefacientes y psicotrópicos para fines científicos y terapéuticos, destinándose un presupuesto para el funcionamiento de una oficina encargada de tal importación y sometiéndose a los particulares que fabricasen estas sustancias y medicamentos a estar bajo el control del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social, dando lugar de esa manera al Fondo Rotatorio de Estupefacientes cuya administración se definió posteriormente con el Decreto-Ley 257 de 1969.

El Código Sanitario vigente, Ley 9ª de 1979 en sus artículos 460 – 477 igualmente incluyó disposiciones alrededor de las drogas y medicamentos que puedan producir dependencia, e hizo mención también a sus precursores. En esta Ley se establecieron medidas de control gubernamental para regular la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, extracción, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, empleo, comercio, almacenamiento y transporte tanto de las drogas en si como de sus precursores.

El Estatuto Nacional de Estupefacientes, adoptado mediante la Ley 30 de 1986, y vigente, guarda consonancia con el marco jurídico internacional y define en su artículo 3º que la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de drogas, lo mismo que el cultivo de las plantas de cuales éstas se produzcan, se limitarán a los fines médicos y científicos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Salud; luego en su capítulo IV sienta las bases legales de un sistema de control administrativo que permite propender por el cumplimiento de



los tratados internacionales y de lo dispuesto en el artículo 3º, manteniendo la exclusividad o monopolio del Estado para importar drogas a través del Fondo Rotatorio de Estupefacientes del que trata la Ley 36 de 1939. El poder legislativo dictaminó que el Ministerio de Salud, además de reglamentar las actividades lícitas que involucren drogas y sus precursores, deberá ejercer la fiscalización y establecer el listado de drogas y medicamentos que producen dependencia así como los precursores que deberán someterse a su control.

En cumplimiento de lo anterior, se expide el referido reglamento que a la fecha corresponde a la Resolución N° 1478 de 2006 del Ministerio

de la Protección Social, con sus respectivas adiciones y modificaciones, que en conjunto definen trámites y procedimientos que aplican en Colombia para ejercer lícitamente alguna actividad médica o científica que involucre cualquiera de estas sustancias. Estas Resoluciones también contienen el listado general de sustancias psicoactivas sometidas a fiscalización, el cual abarca la totalidad de estupefacientes y psicotrópicos controlados a nivel internacional, así como 15 de las 23 sustancias químicas y precursores de la Convención de 1988 contra el tráfico ilícito, particularmente las que corresponden a precursores de drogas sintéticas. También se incluye un número adicional de sustancias psicoactivas y precursoras que por disposición nacional han sido sometidas a fiscalización aun cuando los tratados internacionales aún no las incluyan; tal es el caso de la ketamina, el tapentadol, el tramadol, entre otros.

El Fondo Rotatorio de Estupefacientes fue posteriormente transformado en una Unidad Administrativa Especial denominada Fondo Nacional de Estupefacientes mediante el Decreto 1471 de 1990 por medio del cual el Ministerio de Salud le delegó funciones de vigilancia y control sobre los usos médicos y científicos de las drogas y su cadena de producción, comercio y uso; también le fue asignado el control de la importación, producción y distribución de aquellos medicamentos clasificados como monopolio del Estado.

Para focalizar acciones contra la producción y tráfico ilícito de drogas en el país, especialmente las provenientes de la hoja de coca y la planta de amapola dado el impacto que estas generaron en los años 80's y 90's, el Estatuto Nacional de Estupefacientes dejó en manos del sector justicia, la facultad de definir las políticas y coordinar las acciones para enfrentar el fenómeno del narcotráfico a través del Consejo Nacional de Estupefacientes-CNE como máximo organismo asesor del Gobierno Nacional y también le designó la función de definir el listado de aquellas sustancias químicas que por su uso frecuente en el procesamiento de cocaína o de cualquier otra droga, produzca dependencia. Adicionalmente, facultó a la Oficina de Estupefacientes del Ministerio de Justicia para expedir el certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes a las personas que requieran consumir o distribuir las siguientes sustancias químicas: éter etílico, acetona, cloroformo, ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, amoníaco, permanganato de potasio, carbonato liviano y disolvente o diluyente para barnices.

El CNE expidió en 1987 las Resoluciones N° 009 y 0018, en las cuales se listan diecisiete (17) sustancias químicas sometidas a control y se reglamenta en el territorio nacional su importación, fabricación, distribución, transporte y uso mediante la solicitud del pertinente certificado cuando las cantidades superan los límites de control establecidos.

Posteriores normas adoptaron como legislación permanente una serie de disposiciones que se expidieron con carácter excepcional y temporal en la medida que se tuvieron que enfrentar nuevas manifestaciones del narcotráfico en el país, entre las que se menciona principalmente la inclusión de dieciocho (18) sustancias químicas nuevas al modelo de control. En ese contexto, la Dirección Nacional de Estupeficientes fue la encargada de realizar el control administrativo de las sustancias químicas y de expedir el correspondiente certificado.

En la medida que los productores ilícitos de alcaloides han venido utilizando nuevas sustancias químicas, las autoridades colombianas

han visto la necesidad de extender el control sobre éstas. Asimismo, en ciertas zonas del país con mayor vulnerabilidad hacia la producción ilícita de drogas debido a la presencia de cultivos ilícitos, se han adoptado medidas diferenciales para un grupo adicional de quince (15) sustancias químicas sobre las cuales aplica un régimen de control especial reglamentado por la Resolución 009 de 2009 del Consejo Nacional de Estupeficientes.

A la fecha, se controlan 25 sustancias químicas en todo el territorio nacional, las cuales guardan concordancia con la aplicación de Acuerdos Internacionales y 15 sustancias químicas sometidas a un control especial enunciadas normativamente a través de resoluciones y leyes nacionales.

Tabla 8. Sustancias químicas y productos controlados en Colombia

No	Sustancia	Convención de Viena de 1988	Decisión 602 Comunidad Andina de Naciones - CAN	Decreto Legislativo 1146 de 1990	Resoluciones Consejo Nacional de Estupeficientes	
1	Acetona	x	x	x		Control nacional y Comercio exterior
2	Ácido clorhídrico	x	x	x		
3	Ácido sulfúrico	x	x	x		
4	Anhídrico acético	x	x			
5	Éter etílico	x	x	x		
6	Metil etil cetona	x	x	x		
7	Permanganato de potasio	x	x	x		
8	Tolueno	x	x			
9	Amoniaco		x	x		
10	Carbonato de sodio		x	x		
11	Cloroformo			x		
12	Diacetona alcohol			x		
13	Acetato de etilo			x		
14	Acetato de butilo			x		
15	Butanol			x		
16	Hexano			x		
17	Metanol			x		

No	Sustancia	Convención de Viena de 1988	Decisión 602 Comunidad Andina de Naciones - CAN	Decreto Legislativo 1146 de 1990	Resoluciones Consejo Nacional de Estupefacientes	
18	Disolvente No. 1			x		Control nacional y Comercio exterior
19	Disolvente No. 2			x		
20	Thinner			x		
21	Acetato de isopropilo				x	
22	Alcohol isopropílico				x	
23	Metil isobutil cetona				x	
24	Dióxido de manganeso				x	
25	Manganato de potasio				x	
26	Aceite combustible para motor				x	Control especial
27	Acetato de isobutilo				x	
28	Acetato de n-propilo				x	
29	Bicarbonato de sodio				x	
30	Cal				x	
31	Carbón activado				x	
32	Cemento				x	
33	Cloruro de calcio				x	
34	Gasolina				x	
35	Hidróxido de potasio				x	
36	Hidróxido de sodio				x	
37	Isobutanol				x	
38	Metabisulfito de sodio				x	
39	Queroseno				x	
40	Urea				x	

Fuente: Subdirección de Control y fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, Ministerio de Justicia y del Derecho.

En relación con la liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2897 de 2011, le asignó las funciones del control administrativo para el manejo de sustancias químicas al Ministerio de Justicia y del Derecho - Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes.

Colombia a través de los Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Salud y Protección Social, cuenta con dos entidades encargadas de ejercer control administrativo y fiscalización sobre sustancias psi-

coactivas, precursores de drogas y sustancias químicas frecuentemente utilizadas por el narcotráfico, a través de listados y normas que incluyen la totalidad de sustancias y disposiciones que dictan los compromisos internacionales e incluso han adoptado medidas más estrictas que abarcan un mayor número de sustancias en la medida que las condiciones del país lo han exigido.



2.3 Problemática del desvío, tráfico y uso ilícito de precursores y sustancias químicas

Es evidente que las sustancias químicas desempeñan un papel fundamental en el procesamiento de drogas ilícitas. No obstante, también son primordiales en numerosos procesos de la industria legal del país. Esa dualidad de aplicaciones lícitas e ilícitas obliga al Gobierno a asumir la responsabilidad de ejercer el control y la vigilancia del modo en que se utilizan, impidiendo su desvío a los centros de producción ilegal de drogas y garantizando su oferta con el fin de atender las necesidades legítimas nacionales.

El manejo legal de sustancias controladas requiere de la expedición de un permiso expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho – Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes. Dicho permiso fija cantidades, permite transacciones, aprueba los lugares de utilización y certifica la inexistencia de regis-

tros debidamente fundamentados por comportamientos relacionados con delitos de tráfico de estupefacientes, testaferrato, enriquecimiento ilícito y delitos conexos, contra la persona o empresa a favor de quien se expide.

El ejercicio del control de sustancias químicas a través de un permiso o certificado tiene dos componentes:

- **Componente administrativo:** ejercido por el Ministerio de Justicia y del Derecho – Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, el cual comprende el análisis técnico jurídico de la información que permite evaluar de manera integral el manejo de las sustancias químicas controladas.
- **Componente operativo:** encargado de realizar la inspección física de las sustancias controladas, así como de las instalaciones donde se utilicen y de verificar los registros, movimientos y demás transacciones que se realicen con las mismas. La autoridad competente de este componente es el Ministerio de Defensa Nacional, por intermedio de sus Fuerzas Militares y la Policía Nacional de acuerdo con sus funciones constitucionales y legales. Cabe resaltar que el componente operativo también tiene la responsabilidad de realizar las operaciones de inteligencia y vigilancia en carreteras, puertos, aeropuertos, zonas de frontera, entre otros.

2.3.1 Diagnóstico del modelo de control

El modelo de control de sustancias químicas mediante la expedición de un permiso o certificado se ejerce desde el año 1987 y no ha sufrido variaciones sustanciales desde su creación, situación que contrasta con el actuar de la industria ilícita, en tanto han mejorado las eficiencias en los procesos de producción, utilizan productos químicos sustitutos y producen clandestinamente sus propios insumos, de tal manera que se puede afirmar que el actual modelo de control no está acorde con la realidad del país y por consiguiente no ha logrado el propósito fundamental de evitar o disminuir la producción de drogas ilícitas y sí ha afectado la industria lícita del país por la insuficiente capacidad administrativa y operativa para responder oportunamente a sus necesidades.

En consecuencia, esta circunstancia coincide con uno de los consensos a los que llegaron los líderes y Jefes de Estado y de Gobierno en la última Cumbre de las Américas respecto al problema de las drogas ilícitas y es que “el actual enfoque de control, más allá de algunos resultados importantes, no ha tenido éxito y no está funcionando bien”⁵.

Teniendo en cuenta dicho consenso, en cuanto al componente administrativo del control de sustancias químicas ejercido por el Ministerio de Justicia y del Derecho - Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, si bien es cierto, durante el año 2012, se optimizó el procedimiento de expedición de certificados de carencia logrando una reducción considerable de los tiempos de trámite, pasando de ocho (8) a tres (3) meses en los trámites de control nacional, aún se mantienen más de 17.000 solicitudes en trámite para el manejo de sustancias químicas de control especial.

Dentro de aquellas solicitudes de control especial, es preciso indicar que la mayoría corresponden a solicitudes para el manejo de cemento y combustibles como gasolina y aceite combustible para motor, productos de consumo masivo en Colombia, tal como se explicó en el numeral anterior.

El control de las señaladas cantidades, que superan los millones de kilogramos, toneladas y galones, requiere de una suficiente capacidad administrativa y operativa, traducida en recursos técnicos, humanos, informáticos, tecnológicos y de infraestructura; de herramientas conceptuales y normativas claras y de la debida coordinación institucional para producir los resultados esperados en materia de control.

Ahora bien, en la parte operativa del control, si bien es cierto los reportes de incautaciones de insumos líquidos y sólidos controlados presentan cantidades representativas, las mismas comparadas con las cantidades requeridas para la producción estimada de clorhidrato de cocaína, no superan el 8 por ciento, cifra que confirma que las medidas de control no afectaron de manera considerable la producción de drogas ilícitas, en cambio sí lograron una afectación a la industria lícita del país.

El uso lícito de sustancias químicas controladas hace parte de la operación de diversos eslabones de la economía colombiana la cual enfrenta retos importantes frente a su internacionalización y a la entrada en vigencia de tratados y acuerdos comerciales; por lo tanto, el control no debe ir en contravía de estos preceptos y al crecimiento del país sino más bien debe encontrar y combinar nuevas y mejores alternativas de control, sin dejar de construir sobre lo que ya se ha hecho y evitar la llegada de aquellas sustancias y productos químicos a los centros de extracción y refinamiento de drogas ilícitas.

2.4 Acciones para la prevención y el control de las sustancias químicas- subdirección de control y fiscalización de sustancias químicas y estupefacientes

En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho – Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, en desarrollo de su función de regulador del control con el fin de actualizar y fortalecer los lineamientos y mecanismos de control de las sustancias químicas utilizadas en la producción de drogas ilícitas que permitan detectar e impedir cualquier intento de desvío de las mismas hacia fines ilícitos y generar un compromiso de todos los actores involucrados en la responsabilidad del control desarrolló una estrategia de trabajo para el 2013, de la siguiente manera:

Política y normatividad

El modelo de control de sustancias químicas utilizadas en la producción de drogas ilícitas se ejerce desde el año 1987 y no ha sufrido variaciones sustanciales desde su creación, por lo cual se puede considerar que no está ajustado a la realidad del país y por consiguiente las medidas de control aplicadas no han producido un efecto proporcional en la disminución de la producción de drogas ilícitas y si han afectado a la industria lícita del país por la insuficiente capacidad administrativa y operativa para responder a sus necesidades.

⁵ Escenarios para el Problema de las Drogas en las Américas 2013 -2025

En este contexto, desde el 2013 se adelanta un proceso elaboración, revisión y concertación de una propuesta de actualización y modificación del modelo de control de sustancias químicas denominado “Control único nacional” que focaliza los esfuerzos en objetivos de alto valor, disminuye los procesos administrativos, fortalece las acciones de interdicción e inteligencia e involucra al sector empresarial

Es preciso resaltar que dicha propuesta se definió y está en proceso de concertación con todos los actores involucrados en dicha misión, como la Policía Antinarcoóticos, el Ministerio de Defensa Nacional, la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación, gremios y representantes de la industria nacional.

Generación de Conocimiento

Mediante la realización de estudios e investigaciones se pretende principalmente conocer el comportamiento lícito e ilícito de las sustancias químicas que permita direccionar los esfuerzos administrativos hacia las modalidades de desvío actuales y emergentes; clasificar a los usuarios de sustancias químicas controladas en un nivel de riesgo determinado para agilizar los trámites administrativos y por último, identificar opciones de mejoramiento de control administrativo mediante la aplicación de herramientas de modelamiento institucional. En el año 2013, se desarrollaron los siguientes temas de estudio:

Geografía del fenómeno del uso de sustancias químicas en la producción de drogas

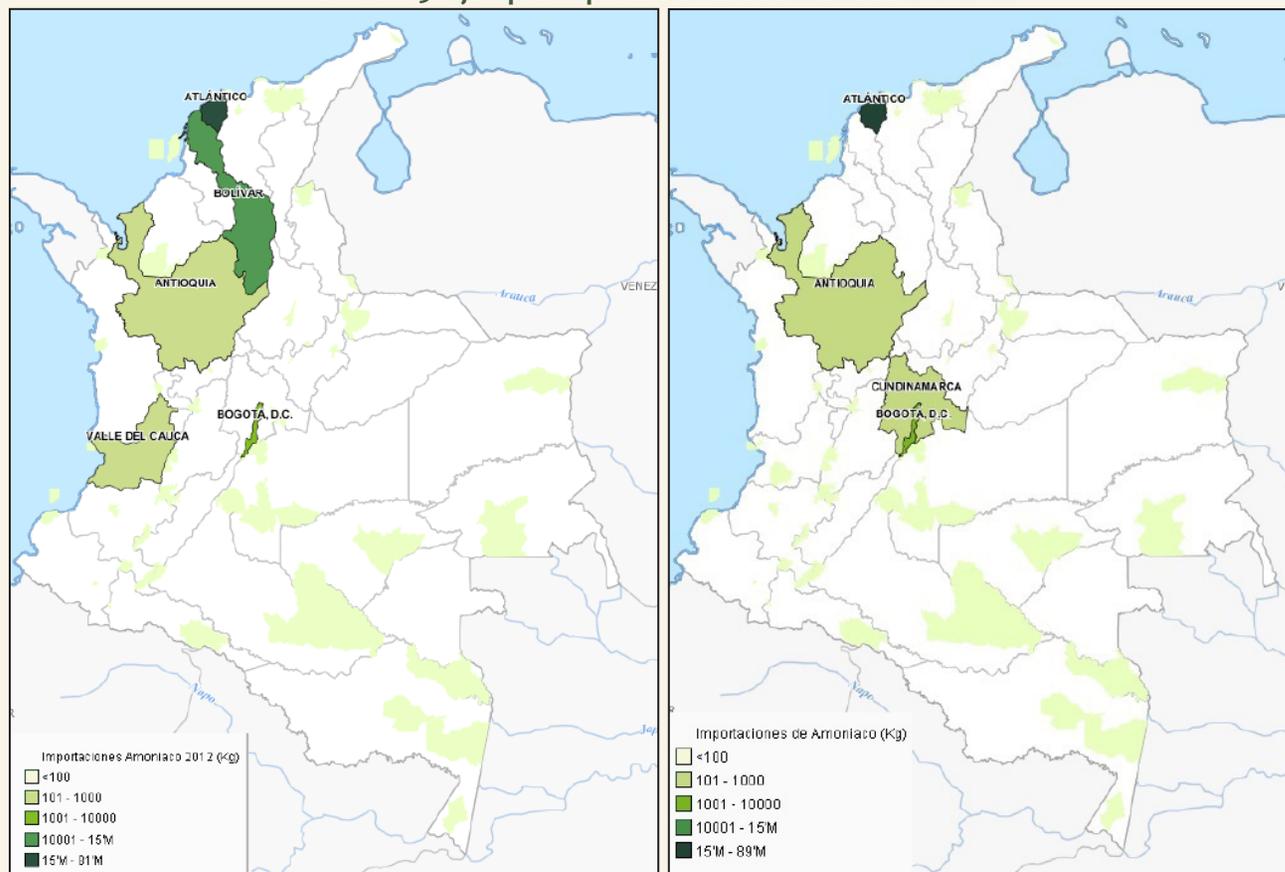
Este proyecto es el primer paso en la construcción de un sistema de información geográfica para monitorear el comportamiento del mercado lícito e ilícito de las sustancias químicas utilizadas en la producción ilegal de drogas, frente a la aplicabilidad del control administrativo y operativo con el fin de generar lineamientos de política que sean efectivos y permitan direccionar los esfuerzos hacia las modalidades de desvío de sustancias químicas.

La primera versión del módulo geográfico de las sustancias químicas se enfocó en responder a inquietudes puntuales relacionadas con la dinámica del comercio nacional e internacional, los reportes de incautaciones, la problemática de la disposición final y la presencia de cultivos de hoja de coca. La información geográfica (bases de datos) disponible para el período 2011 – 2012 obtenida de las diferentes instituciones públicas y privadas se integró adecuadamente en un marco espacial que permite realizar análisis de las interrelaciones positivas y negativas de las sustancias químicas controladas en un contexto regional y nacional.

La cobertura geográfica del estudio se estableció de acuerdo con la regionalización creada por el Departamento Nacional de Estadística –DANE, usando la codificación para los municipios y departamentos, así como de los análisis de producción y rendimiento de cultivos de coca del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI.

El estudio involucró el diseño de un visor geográfico funcional que permite realizar consultas espaciales y alfanuméricas directamente en las bases de datos establecidas y como su nombre lo indica permite visualizar en un mapa nacional la información correspondiente a cantidades totales de importaciones de sustancias químicas, cantidades totales de despachos de cemento, cantidad total de empresas que ostentan un certificado para el manejo de sustancias químicas controladas, cantidades totales de incautaciones y hectáreas sembradas con cultivos de coca, entre otras.

Grafico 15. Ejemplo importaciones de amoniaco 2011-2012



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia.

Es preciso mencionar que después de las correspondientes pruebas de validación de la herramienta informática, el módulo geográfico de las sustancias químicas se albergará en el ODC del Ministerio de Justicia y del Derecho para consulta de las diferentes autoridades involucradas en el control.

Estudio de tendencias del uso lícito de las sustancias químicas utilizadas en el procesamiento de drogas ilícitas

El actual control de sustancias químicas se sustenta principalmente en cifras, estadísticas y otros estudios procedentes del control operativo, interdictivo y judicial. Por lo que es indispensable generar información técnica, actualizada y confiable relacionada con la oferta y demanda de las sustancias y productos químicos controlados en Colombia, así como de sus usos lícitos con el propósito de estimar la demanda legítima de las mismas, determinar límites de control y

estimar el nivel de afectación de la industria legal del país frente a las diferentes medidas de control adoptadas por las autoridades.

En este sentido se realizó un estudio piloto sobre las tendencias de uso y dinámicas de comercialización de las sustancias químicas realizado a partir del diseño y construcción de una encuesta virtual la cual fue diligenciada por cuatrocientas ochenta y cinco (485) empresas usuarias de sustancias químicas controladas que poseen un certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes.

Es preciso aclarar que el análisis de los resultados obtenidos, se realizó como un análisis de tendencia y no como una representación general de la industria química usuaria del certificado de carencia. En cuanto a los datos más relevantes del estudio vale la pena mencionar:

- ➔ La mayoría de las empresas encuestadas (22 por ciento) se dedica al comercio de sustancias químicas y en segundo lugar se encuentra la producción o fabricación de las mismas (18 por ciento).
- ➔ Más del 40 por ciento de las empresas encuestadas y que cuentan con certificado o permiso para manejar sustancias controladas se encuentran ubicadas en Bogotá, a continuación se hallan las ciudades de Medellín, Cali y Bucaramanga.
- ➔ En cuanto a la producción, la industria colombiana fabrica algunas sustancias químicas para abastecer su consumo y en porción menor para actividades de exportación. Las principales sustancias químicas controladas producidas en Colombia corresponden a ácidos clorhídrico y sulfúrico, disolventes orgánicos, cemento y combustibles.
- ➔ En cuanto a las sustancias químicas controladas, las que mayor volumen ocupan en la dinámica de comercialización y de utilización, corresponden a los solventes orgánicos,

El presente estudio contempla para el 2014 la caracterización del uso lícito de las sustancias y productos químicos controlados por actividad económica.

Modelamiento institucional para control de sustancias químicas

Este estudio se efectuó con el propósito de identificar opciones de mejoramiento del control administrativo de sustancias químicas y precursores mediante la aplicación de herramientas de modelamiento institucional de procesos. Dicho modelamiento involucró las siguientes actividades y resultados:

- ➔ Identificar todas las entidades y organismos que participan en el control de sustancias químicas y precursores y sus correspondientes roles, se mencionan: Consejo Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, Fondo Nacional de Estupefacientes, Policía Nacional, Secretarías de salud, Fiscalía, Jueces, Fuerzas Militares, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, Ministerios de Transporte, Comercio y Medio Ambiente, Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República de Colombia.
- ➔ Determinar las interacciones de los usuarios de sustancias químicas controladas y precursores con las diferentes autoridades mencionadas anteriormente.
- ➔ Establecer procesos y actividades en donde existe duplicidad de esfuerzos o vacíos institucionales y normativos.
- ➔ Proponer recomendaciones, sugerencias o alternativas a la labor institucional de control de sustancias químicas y precursores, se destaca la simplificación y actualización normativa de modelos de control, creación de canales de comunicación y mecanismos de acceso a la información de las diferentes autoridades y el fortalecimiento de las medidas de control en puertos y zonas de frontera.

Dichas recomendaciones y sugerencias consolidadas serán tenidas en cuenta en el plan de acción 2014 de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes en el marco de fortalecimiento institucional.

Perfil de riesgo de los usuarios del control de sustancias químicas

Dando cumplimiento a lo establecido en el Artículo 81 del Decreto Ley 019 de 2012, el Ministerio de Justicia y del Derecho en alianza con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito desarrollaron una herramienta tecnológica que incorpora un sistema de variables geográficas, técnicas, operativas y específicas de las empresas y diferentes actividades económicas que permiten clasificar al usuario de sustancias químicas controladas en un nivel de riesgo determinado, que a su vez permitirá variar la aplicabilidad de las medidas administrativas y operativas del control.

Esta herramienta de perfilamiento de riesgo estará vinculada al Sistema de Información de Sustancias Químicas –SICOQ de la Policía Nacional a partir de 2014.

Articulación institucional

El Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas - Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes en desarrollo de la estrategia de articulación institucional para el fortalecimiento del control de sustancias químicas, realizó durante el segundo semestre de 2013, el plan de capacitación denominado “Aspectos normativos y técnicos del control de sustancias químicas” dirigido al sector privado, autoridades y fuerza pública.

Se efectuaron en total treinta y cinco (35) jornadas de capacitación en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Medellín, Bucaramanga, Ibagué, Tunja, Cúcuta, Villavicencio, Pasto, Pereira, Neiva, Cali y Valledupar con una asistencia total de más de mil (1000) participantes, entre los que se destacan representantes de reconocidas empresas de todos los sectores económicos como Avianca S.A., Sodimac (Home Center), Cencosud (Easy y Jumbo), Grupo Éxito, Alkosto S.A., Makro, Bavaria S.A., Postobón S.A., Monómeros Colombo Venezolanos S.A, Grasco S.A, Preflex S.A., Carboquímica S.A.S., Grupo Nutresa, Chemiworld S.A.S., Aceros de Colombia, Acepalma, Alpina, Química

Internacional S.A., Carboquímica, Productos Químicos Panamericanos, Almaviva S.A, Vopak Colombia, Cristalería Peldar, Henkel Colombiana S.A.S, y Coolechera, entre otros; gremios como ANDI, FENALCO y FENDIPETROLEO, representantes de las principales agencias de aduanas, Sociedades Portuarias, funcionarios de la Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Dirección General Marítima –DIMAR– y Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales –DIAN–.

El plan de capacitación se estructuró y orientó en generar un compromiso de todos los actores involucrados en la responsabilidad del control en todo el territorio nacional, proporcionando unas herramientas conceptuales claras que permitan detectar o impedir cualquier intento de desvío de sustancias químicas hacia la industria ilícita.

Vigilancia y control administrativo

Con el fin de optimizar la utilización de los recursos asignados y evitar duplicidades y desgastes administrativos, la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes realizó una evaluación y ajuste al procedimiento de control administrativo de sustancias químicas, en el que se definieron estrategias de atención a los usuarios de sustancias químicas, se implementaron controles en las diferentes etapas del procedimiento y se definieron cargas laborales para generar calidad y agilidad en el mismo; en consecuencia se optimizó el procedimiento de control que permitió reducir los tiempos de trámite y expedición de los permisos correspondientes en un 70 por ciento pasando de un promedio de ocho (8) meses a tres (3) meses.

Adicionalmente, en alianza con la Policía Nacional, en el año 2013 se inició el desarrollo de una herramienta tecnológica que permite el registro de las operaciones con sustancias químicas controladas en tiempo real, además conocer la trazabilidad de las mismas, reducir los tiempos de expedición de certificados e interconectar los diferentes entes y autoridades de control. El diseño de esta plataforma se compone de 3 módulos: Usuarios, Control Administrativo y Control Operativo.

2.4.1 Resultados del control administrativo 2011-2013

En 2011, se expidieron un total de 3.118 permisos para manejar sustancias controladas. En 2012 (1.424) permisos y finalmente en 2013 se expidieron (1.924) certificados, clasificados como a continuación se indica:

Tabla 9. Permisos ordinarios y extraordinarios para manejar sustancias controladas - 2011 - 2013.

Año	Autorizaciones ordinarias (CCITE)	Autorizaciones extraordinarias
2011	2.341	777
2012	1.149	275
2013	1.575	349

Fuente. Sistema de Información de Estupefacientes – SIE

En el ámbito de las transacciones de comercio exterior el Ministerio de Justicia y del Derecho es el encargado de emitir los pertinentes conceptos técnicos a las solicitudes de licencias previas de importación y proferir las autorizaciones correspondientes a las solicitudes de exportación de sustancias químicas controladas, a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior -VUCE-, herramienta informática administrada por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

En este sentido es importante mencionar el incremento del número de solicitudes tramitadas en relación con las veinticinco (25) sustancias químicas controladas, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 10. Solicitudes de licencias de importación y autorizaciones de previas de exportación tramitadas. 2011 al 2013.

Año	Solicitudes licencias de importación tramitadas	Autorizaciones previas a la exportación expedidas
2011	1.482	420
2012	2.052	593
2013	2.123	699

Fuente. Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE.

Durante este período se realizó la revisión de las subpartidas arancelarias de las sustancias controladas y la definición de los parámetros para la solicitud de las licencias previas de importación, los cuales se consolidaron en la Circular 050 de 2012 expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

2.5 Control e interdicción por parte de la fuerza pública. Incautaciones de sustancias químicas y destrucción de infraestructura de producción

Durante los años 2011 y 2012, se presentó un nivel de incautación mayor en las sustancias químicas de control especial que en las controladas en todo el territorio nacional. Sustancias químicas controladas líquidas como anhídrido acético, diacetona alcohol, disolvente No. 2 mostraron niveles mínimos de incautación. Las cifras de incautación de ácidos minerales y solventes señalaron una tendencia estable.

De las sustancias químicas líquidas controladas en ciertas regiones del país, las que representan un mayor nivel de incautación corresponden a los combustibles como gasolina, aceite combustible para motor y queroseno. Cabe resaltar que dichos combustibles son los insumos que más se utilizan en las primeras etapas de la extracción de la cocaína y en la industria legal corresponden a productos de consumo masivo, en 2012, Ecopetrol reportó un acumulado de ventas totales de los tres (3) combustibles correspondiente a 2.942.230.096 galones, por lo que el porcentaje de incautación solo asciende a aproximadamente un 0,015 por ciento de la oferta nacional.

En cuanto a las sustancias químicas sólidas sometidas a control especial, los productos cemento, cal y úrea representan las mayores cifras de incautación. No obstante, es preciso señalar que al igual que los combustibles corresponden a productos de uso masivo y con altos índices de producción nacional, en 2012 la producción de cemento asciende a más de 10.924.000 toneladas, de tal manera que para dicho año las autoridades impidieron la llegada a los laboratorios ilegales un 0,03 por ciento de la producción nacional.

Tabla 11. Incautación de sustancias químicas sometidas a control nacional 2011-2012

Tipo de control	Sustancia		2010	2011	2012
Nacional	Líquidos				
	Acetona	gal	179.822,40	122.558,20	195.309,7
	Acido clorhídrico	gal	15.659,00	25.537,60	20.155,9
	Acido sulfúrico	gal	46.071,00	53.318,80	43.128,6
	Anhídrido acético	gal	266,00	-	3
	Éter etílico	gal	1.705,50	407,00	6.683
	Metil etil cetona	gal	11.015,00	-	375
	Tolueno	gal	25,00	11.108,00	8.928
	Amoniaco	gal	37.507,70	18.185,30	15.558,6
	Cloroformo	gal	332,00	2.237,00	301,3
	Diacetona alcohol	gal	-	-	4
	Acetato de etilo	gal	14.939,00	2.105,00	3.750
	Acetato de butilo	gal	3.264,00	1.141,00	1
	Butanol	gal	5.313,00	437,00	3.431
	Hexano	gal	5.006,00	275,00	255
	Metanol	gal	1.803,00	11.387,00	14.608
	Disolvente No. 1	gal	17.057,00	34.258,00	18.156
	Disolvente No. 2	gal	659,00	-	55
	Thinner	gal	63.851,00	67.781,00	76.862,6
	Acetato de isopropilo	gal	1.649,00	2.810,00	1.500
	Alcohol isopropilico	gal	5.484,00	1.953,00	14.137
	Metil isobutil cetona	gal	3.008,00	178,00	878
	Total		414.436,60	355.676,90	424.080,70
	Sólidos				
	Permanganato de potasio sólido	Kg	24.289,40	24.044,10	55.676,7
	Carbonato de sodio solido	Kg	43.326,00	155.323,00	111.541
	Dioxido de manganeso solido	Kg	1.250,00	3.151,00	330
Manganato de potasio solido	Kg	525,00	-	1.019	
Total		69.390,40	182.518,10	168.566,70	

Fuente ODC – Ministerio de Justicia y del Derecho

Tabla 12. Incautación de sustancias químicas sometidas a control especial 2011-2012

Tipo de control	Sustancia		2010	2011	2012	
Especial	Líquidos					
	Aceite combustible para motor	gal	235.178,30	398.341,50	333.775,50	
	Acetato de isobutilo	gal	-	-	405,00	
	Acetato de n-propilo	gal	2.070,00	13.329,00	4.759,00	
	Bicarbonato de sodio solución	gal	-	-	10,00	
	Cal solución	gal	-	2.000,00	-	
	Carbón activado solución	gal	25,00	-	-	
	Cloruro de calcio solución	gal	126,00	-	-	
	Gasolina	gal	475.891,00	633.471,30	438.095,00	
	Hidróxido de potasio solución	gal	-	-	55,00	
	Hidróxido de sodio solución	gal	30,00	95,00	91,00	
	Isobutanol	gal	584,00	-	-	
	Queroseno	gal	341.800,50	556.736,30	19.948,00	
	Urea solución	gal	-	40,00	-	
	Total			1.055.704,80	1.604.013,10	797.138,50
	Sólidos					
	Bicarbonato de sodio solido	kg	19.323,70	97.525,60	373.375,00	
	Cal solido	kg	1.299.437,00	1.036.205,20	878.550,30	
	Carbón activado solido	kg	32.167,80	54.609,00	36.219,00	
	Cemento	kg	2.496.935,80	4.547.115,50	3.904.565,50	
	Cloruro de calcio solido	kg	29.020,00	21.143,00	17.526,30	
	Hidróxido de potasio solido	kg	11.575,00	950,00	3.925,00	
	Hidróxido de sodio solido	kg	123.145,90	204.867,30	193.653,40	
	Metabisulfito de sodio	kg	21.042,00	45.816,50	99.683,00	
	Urea sólido	kg	254.508,00	1.151.784,40	374.550,10	
Total			4.287.155,20	7.160.016,50	5.882.047,60	

Fuente ODC – Ministerio de Justicia y del Derecho

En la tabla siguiente se presenta la infraestructura de producción de sustancias químicas destruidos por la Fuerza Pública entre los años 2011 y 2013. En los laboratorios desmantelados en este periodo se producía permanganato de potasio.

Tabla 13. Infraestructura de producción de sustancias químicas desmantelada

	2011	2012	2013*
Antioquia	3	3	
Bogotá, D.C.			1
Bolívar	1		
Cundinamarca	1	2	
Norte de Santander	1		1
Nariño		2	1
TOTAL	6	7	3

Fuente: Hasta 2012 Observatorio de Drogas de Colombia, 2013 Ministerio de Defensa Nacional

* Cifras preliminares, en proceso de validación por parte del MDN.

2.6 La problemática actual de abuso y desvío de medicamentos estupefacientes y psicotrópicos

A la luz del régimen de fiscalización internacional cualquier estupefaciente o psicotrópico puede tener usos médicos. Existen algunas restricciones especiales sobre las sustancias de la Lista IV de la Convención de 1961 donde se incluye a la heroína, la desomorfinina (droga conocida vulgarmente como krokodril) y al cannabis; de similar forma sobre las de la Lista I de la Convención de 1971 que incluye principalmente sustancias de tipo alucinógeno (LSD, MDMA). Son numerosas las sustancias psicoactivas que han sido destinadas al consumo humano o a su empleo en la salud animal, cuya producción, importación, distribución y uso están permitidas en el ordenamiento jurídico debido a que sus propiedades y aplicaciones han sido reconocidas y autorizadas por las entidades competentes. Por lo tanto, el Acto Legislativo 02 de 2009 al prohibir el porte y consumo de drogas, hace excepción cuando hay de por medio una prescripción médica ya que de lo contrario se considera un consumo indebido o abuso, que en el caso de los medicamentos consiste en emplearlos sin prescripción médica o para obtener efectos diferentes a los terapéuticos.

Por lo anterior, los medicamentos o productos farmacéuticos psicoactivos se pueden definir como drogas reguladas que circulan en un amplio mercado de carácter global del cual participa la industria química, los laboratorios farmacéuticos y las entidades del sistema de salud, siendo indispensable adoptar medidas tendientes a limitar su oferta únicamente a los fines médicos y científicos legítimos que puedan tener sin afectar indebidamente su disponibilidad y accesibilidad hacia los pacientes reales.

En términos del código penal colombiano, se puede decir que son drogas lícitas ya que se producen, importan, comercializan y distribuyen bajo el permiso de las autoridades competentes (INVIMA o ICA y FNE); no obstante, al desviarse de sus canales de distribución autorizados y utilizarse con fines no terapéuticos se transforman en drogas ilícitas. En efecto, son varios los ejemplos de drogas que hoy en día se reconocen como ilícitas pero que antes de serlo circularon legalmente como medicamentos hasta que sus usos terapéuticos terminaron superados por su uso indebido; tal es el caso de la metacualona (Quaalude) y el flunitrazepam (Rohypnol). Incluso la anfetamina y la metanfetamina ostentan dicha condición y el hecho de que se comercialicen irregularmente con apariencia de medicamentos, aún en empaques de marcas reconocidas, no les quita su condición de droga ilícita.

En Colombia, todos los medicamentos que contengan sustancias fiscalizadas, incluso precursores, se controlan en sus etapas de fabricación e importación y en caso de que el producto terminado ostente un demostrado riesgo de abuso, de desvío o de causar adicción, dicho fármaco se clasificará como medicamento de control especial, cualquiera sea su presentación o forma farmacéutica. Para una adecuada identificación, sus envases, empaques y etiquetas incluyen una franja violeta y la leyenda “*medicamento de control especial – úsese bajo estricta vigilancia médica*”. La venta de estos medicamentos a través de internet, está prohibida en el país, así como su entrega o despacho por correo o medio similar. La variedad y características de los medicamentos de esta categoría que circulan en Colombia se reflejan en la siguiente tabla:

Tabla 14. Principios activos, marcas y características de los medicamentos fiscalizados disponibles en Colombia

GRUPO FARMACOLÓGICO	SUSTANCIAS Y MARCAS	CARACTERÍSTICAS
Analgésicos narcóticos (Convención de 1971)	Fentanilo (Durogesic, Fentanyl, Fentanex, Fenodid) Hidromorfona* ⁶ Meperidina* Metadona (Methadose)* Morfina* Oxicodona (Oxycontin, Oxidona, Endol) Remifentanilo (Ultiva), Buprenorfina (Transtec) Hidrocodona (Sinalgen, Dovir) Codeína (Winadeine, Algimide, Lertus, Codipront, Combaren, Aprix) Tramadol (Tramal, Tramacet, Tramacontin)	Indispensables para el tratamiento del dolor moderado y fuerte tanto crónico como agudo. Son susceptibles de causar dependencia física, tolerancia y síndrome de abstinencia así como muerte por depresión respiratoria en caso de sobredosis. En general, sus efectos son comparables con los de la heroína pues actúan en los mismos receptores a nivel del sistema nervioso central.
Barbitúricos anticonvulsivantes. (Convenio de 1971)	Fenobarbital*	Vital como anticonvulsivante, es el medicamento más producido por el FNE y su uso generalmente es necesario de por vida. Produce síndrome de abstinencia y la interrupción abrupta de su consumo puede resultar peligroso, además tiene un riesgo relativamente alto de muerte por sobredosis y de potenciar efectos de otros depresores del Sistema Nervioso Central.
Anestésicos disociativos.	Ketamina (Ketashort, Ketanir, Anesket, Imalgene)	Anestésico de uso humano y veterinario con uso restringido exclusivamente a salas de cirugía. Varios estudios demuestran que la sustancia produce dependencia, tolerancia y puede afectar gravemente el hígado con su uso repetido. Además con altas dosis se alcanza un estado de anestesia y disociación que hacen muy vulnerable al consumidor.
Estimulantes del sistema nervioso central. (Convenio de 1971)	Metilfenidato* (Ritalina, Concerta)	Aprobado únicamente para el tratamiento del Trastorno de Déficit de Atención e Hiperactividad (TDAH) y en algunos casos para la narcolepsia. Su consumo tanto en Colombia como otros países viene en continuo aumento, por ello la importancia de que el diagnóstico del TDAH y el uso de este medicamento sea potestad del especialista y libre de presiones de padres y educadores.

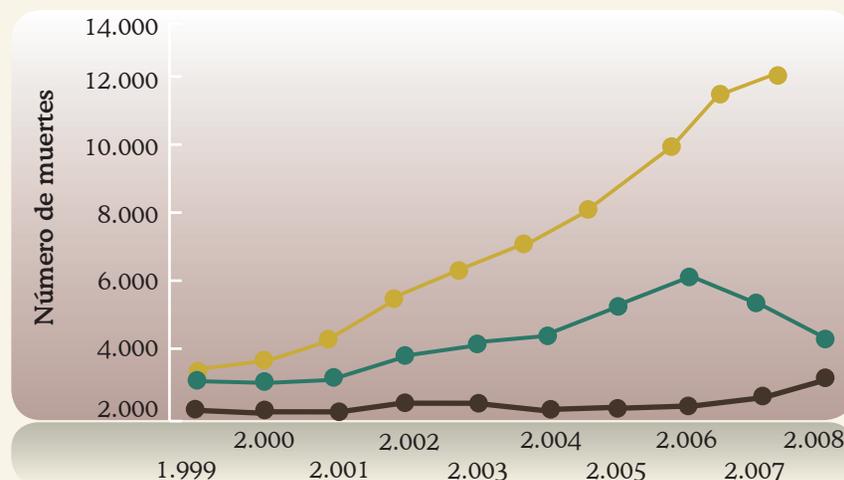
⁶ Los medicamentos señalados con * son los denominados monopolio del Estado, importados o producidos y distribuidos exclusivamente por el FNE.

GRUPO FARMACOLÓGICO	SUSTANCIAS Y MARCAS	CARACTERÍSTICAS
Sedantes, Hipnóticos y Ansiolíticos benzodiazepínicos o con mecanismo de acción similares. (Convenio de 1971)	Alprazolam (Xanax, Dixin, Benzolam) Bromazepam (Lexotan, Octanyl) Brotizolam (Lindormin) Clobazam (Urbadan) Clonazepam (Rivotril, Coquan, Sedatril, Clonatryl, Acepran) Diazepam (Valium, Ripid) Lorazepam (Ativan) Midazolam (Dormicum, Dormipron, Midasedan) Triazolam (Somese) Zolpidem (Stilnox, Somnil, Sucedal)	Las propiedades farmacológicas de estas sustancias las hacen terapéuticamente útiles para tratar en muchos casos el insomnio, la ansiedad, la depresión y las convulsiones; no obstante son drogas que producen dependencia, tolerancia frente a su uso, y generan síndrome de abstinencia al interrumpir su consumo, que incluso puede desencadenar en convulsiones y graves afectaciones de la salud en caso de hacerse abruptamente. Su uso combinado con otros depresores del Sistema Nervioso Central como el alcohol potencia sus efectos y las hace aún más riesgosas al prestarse para inducir delictivamente un estado de indefensión y pérdida de la memoria.

Fuente: Observatorio de drogas de Colombia.

Las estadísticas y reportes mundiales cada año hacen más énfasis sobre el fenómeno de tráfico y abuso de productos farmacéuticos fiscalizados que está en aumento; mientras que la JIFE en su informe del año 2013 señala que *“el uso indebido de medicamentos que contienen sustancias fiscalizadas puede ser tan peligroso como el uso ilícito de otras drogas como la heroína y la cocaína”*; el reciente informe sobre el problema de drogas en Las Américas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD también aborda la problemática señalando datos específicos sobre dramáticos aumentos en el consumo de estimulantes y analgésicos narcóticos. Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC-, en su Informe Mundial sobre las Drogas correspondiente al año 2012, describe la situación reciente de los Estados Unidos, país en el cual las muertes por sobredosis asociadas al abuso de analgésicos narcóticos supera la suma de todos los casos causados por heroína y cocaína, como bien se observa en la gráfica a continuación.

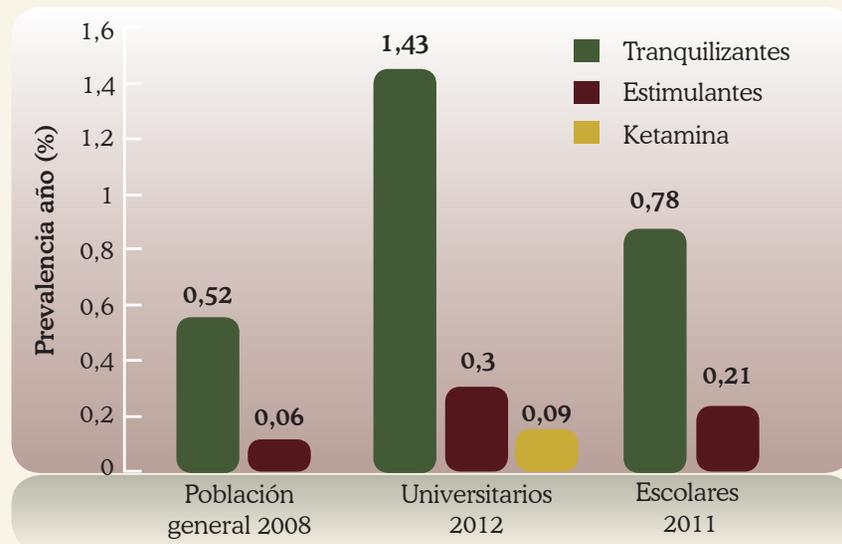
Gráfica 16. Muertes por sobredosis de drogas no intencional. Principales tipos de drogas en los Estados Unidos en el periodo 1999-2008



Tomado de <http://www.drugabuse.gov/publications/topics-in-brief/prescription-drug-abuse>

En Colombia, los estudios nacionales de consumo de sustancias psicoactivas han comenzado a caracterizar esta situación y revelan que el país no ha sido ajeno a la problemática. La siguiente gráfica presenta de forma consolidada los indicadores de abuso de los diferentes tipos de medicamentos según los más recientes estudios epidemiológicos realizados en diversas poblaciones.

Gráfica 17. Indicadores de abuso reciente (en el último año del estudio) de medicamentos psicoactivos, según tipos de población y grupo de fármacos



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia.

Cada uno de los estudios se ha aplicado con metodologías que presentan diferencias entre sí, por esa razón no son comparables directamente. Con respecto al estudio en población general del año 2008, si se deja de lado al alcohol y al tabaco, los sedantes o tranquilizantes ocupan el tercer lugar del ranking de drogas con mayores indicadores de abuso, superados únicamente por la marihuana y la cocaína. El hecho de que exista una mayor oferta y variedad de tranquilizantes que de estimulantes, y que dentro de los primeros hayan varios con alta susceptibilidad de causar dependencia, explicaría sus índices de

abuso superiores en relación con los otros. Alrededor del abuso de analgésicos narcóticos se conoce según las estadísticas del FNE es que la producción e importación de varios de ellos viene en aumento sostenido desde hace varios años; en principio, para abastecer una demanda de tratamiento del dolor que según lo documentaron las asociaciones científicas, estaba indebidamente atendida⁷, pero que de seguir creciendo podría alcanzar niveles en los cuales los casos de abuso también se incrementen.

En población universitaria se cuenta con estudios realizados en 2009 y 2012 que al compararlos permiten plantear un posible incremento en su consumo. Se observa también, que en población universitaria y escolar disminuye la distancia entre el nivel de abuso de tranquilizantes y el de estimulantes. Por último, en adolescentes en conflicto con la Ley, según encuesta el año 2009, el consumo de tranquilizantes y sedantes es superior al de cocaína e inhalables, con una prevalencia anual del 40 por ciento, siendo además la tercera droga que con mayor frecuencia se asocia a la comisión de diferentes conductas delictivas.

A pesar de las preocupantes cifras, la situación de abuso de medicamentos a veces carece del análisis que con mayor profundidad se hace para otras drogas, debido a que los fármacos se conciben como drogas lícitas, situación que no las hace menos adictivas o peligrosas si se mide en términos de muertes asociadas; esto a su vez incide en que haya menos acciones para prevenir su abuso y para atacar su tráfico; es frecuente que policías, fiscales y jueces encuentren dificultades para aplicar el artículo 376 del Código Penal contra la tenencia, transporte y distribución de medicamentos de control especial sin el permiso del FNE, a pesar de que estos sean estupefacientes o psicotrópicos.

Muchas veces se desconoce que si bien las drogas farmacéuticas tienen formulaciones tecnológicamente diseñadas para liberar de forma segura y controlada sus principios activos en el organismo, quienes las abusan buscan sus efectos de forma inmediata y acuden

⁷ Leon MX, De Lima L, Flórez S, Torres M, Daza M, Mendoza L, Agudelo N, Guerra L, Ryan KM. Improving Availability of and Access to Opioids in Colombia: Description and Preliminary Results of an Action Plan for the Country. *J Pain Symptom Manage.* 2009;38(5):758-766.



a disolver los comprimidos para inyectárselos, o se trituran e inhalan o volatilizan por calentamiento. Se conocen casos de parches de fentanilo que una vez usados y desechados, son relamidos para obtener los residuos de este narcótico, situación que ha derivado en algunas muertes por depresión respiratoria debido a la alta potencia de esta droga⁸. En Colombia valdría la pena profundizar el análisis de las rutas de administración y conductas de riesgo asociadas al abuso de fármacos psicoactivos, así como la intencionalidad de su consumo que puede ser por automedicación en busca del efecto terapéutico o por clara intención de drogarse.

Los expertos señalan que las drogas cuya producción y comercio son legales presentan mayor susceptibilidad hacia mayores niveles de abuso⁹. Se debe tener en cuenta que para adquirir medicamentos no siempre se necesita contactarse con traficantes o acudir a sitios deprimidos de las ciudades conocidos como “ollas”, sino que pueden estar asequibles en el botiquín de la casa o de amigos, dada la falta de precauciones suficientes en el hogar para almacenarlos con se-

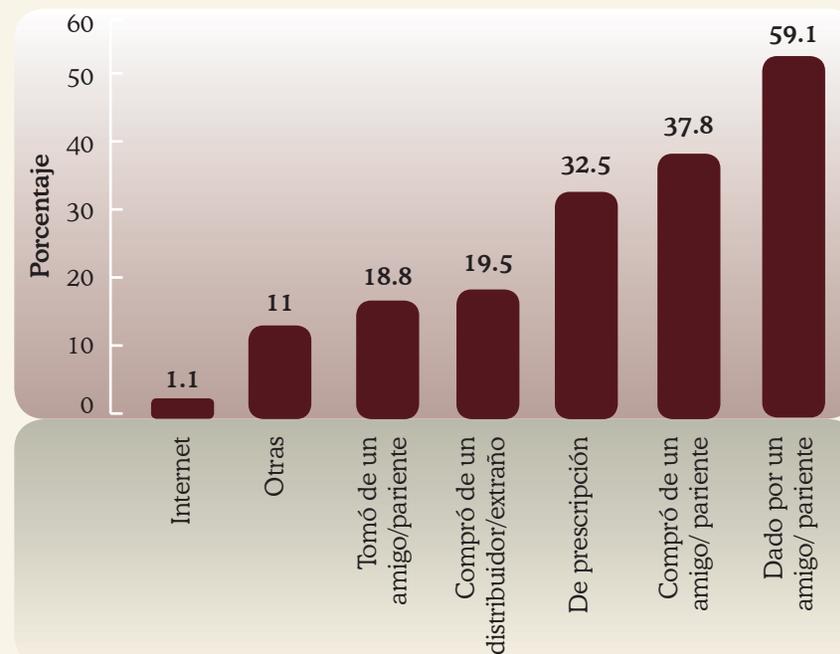
8 Liappas IA, Dimopoulos NP, Mellos E, Gitsa OE, Liappas AI, Rabavilas AD. Oral transmucosal abuse of transdermal fentanyl. J Psychopharmacol. 2004;18:277–280. Woodall KL, Martin TL, McLellan BA. Oral Abuse of Fentanyl Patches (Duragesic®): Seven Case Reports. J Forensic Sci. 2008;53:222–225.

9 Scopetta O. Consumo de drogas en Colombia: características y tendencias, Dirección Nacional de Estupefacientes, Bogotá D.C. 2010.

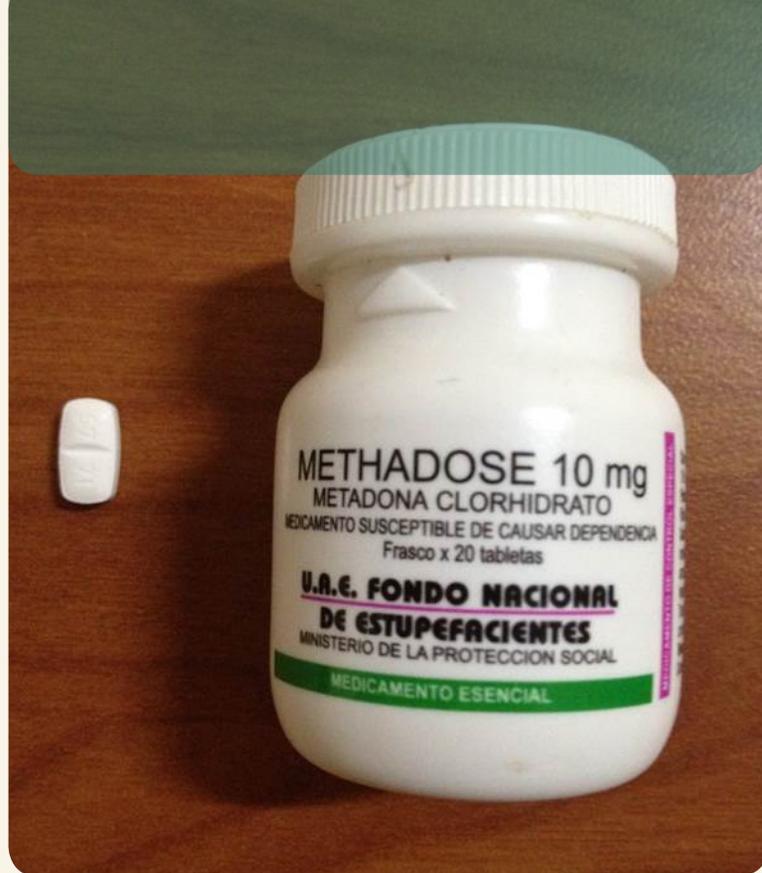
guridad y desechar de forma correcta los sobrantes; además ciertas farmacias se prestan para venderlos sin fórmula médica, incluso a través de internet, o se falsifican y adquieren en el mercado negro las prescripciones.

No resulta extraño que el estudio en población general del año 2008 revele que una de cada tres personas manifieste que le sería fácil conseguir tranquilizantes sin prescripción médica y al compararse con otras drogas, únicamente la marihuana se considera más fácil de conseguir; por ello es necesario caracterizar en el país cómo se abastecen quienes abusan de medicamentos para así enfocar esfuerzos más efectivos con el fin de reprimir la oferta ilícita de los mismos. La siguiente gráfica refleja esta situación en Estados Unidos.

Gráfica 18. Fuentes de donde se obtienen los narcóticos de prescripción en estudiantes de grado 12° que informaron uso reciente (Último año) en Estados Unidos



Fuente: Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas de los Estados Unidos (NIDA por sus siglas en inglés).



En términos de percepción de riesgo, tanto en población general como en escolares, los porcentajes de encuestados que no conocen el peligro asociado al abuso de medicamentos o que lo califican como nulo o leve, son mayores que los porcentajes de quienes califican de la misma manera consumir cocaína con frecuencia. Esto demandaría mayores campañas y educación para crear conciencia al respecto y sería deseable que la industria farmacéutica y los comercializadores de medicamentos, en un contexto de responsabilidad social empresarial, se unieran a este propósito.

Tanto las convenciones internacionales como la normatividad del país obligan a llevar estadísticas sobre la producción, importación-exportación, distribución y consumo de sustancias fiscalizadas para fines médicos, y a partir de ello es posible conocer cuáles son los fármacos que presentan más movimientos y cuál es su consumo total; como lo refleja la siguiente tabla:

Tabla 15 Consumo en Colombia de medicamentos que contienen estupefacientes y psicotrópicos, 2011¹⁰

Sustancia y tipo		Consumo (unidades farmacéuticas) 2011
Benzodiazepinas	Alprazolam	20.387.999
	Bromazepam	1.358.810
	Brotizolam	49.740
	Clobazam	3.005.396
	Clonazepam	48.802.291
	Diazepam	1.059.824
	Lorazepam	21.682.730
	Midazolam	15.437.978
	Triazolam	1.090.800
	Zolpidem	18.223.160
Opioides o narcóticos	Buprenorfina	73.300
	Codeína	No Determinado
	Fentanilo	2.679.284
	Hidromorfona	1.120.690
	Hidrocodona	4.229.220
	Meperidina	338.600
	Metadona	977.800
	Morfina	1.152.000
	Oxicodona	3.489.920
	Remifentanilo	510.403
Tramadol	No Determinado	
Barbituricos	Fenobarbital	14.976.476
Anestésicos	Ketamina	No Determinado
Estimulantes	Metilfenidato	1.454.550

Fuente: Fondo Nacional de Estupefacientes.

¹⁰ Las unidades farmacéuticas para medicamentos sólidos son tabletas o comprimidos y cápsulas y son equivalentes a dosis; en cambio, para medicamentos en formas líquidas, las unidades farmacéuticas pueden ser ampollas, caso en el cual también equivalen a dosis, o pueden ser viales o frascos, caso en el cual una unidad farmacéutica equivaldrá a múltiples dosis.

Los medicamentos con mayores índices de consumo son las benzodiazepinas, y entre estas se destaca al clonazepam. En la categoría de los analgésicos narcóticos se resaltan las ventas de oxicodona e hidrocodona, estas dos sustancias coinciden con las que tienen mayores niveles de abuso en los Estados Unidos en esta misma categoría¹¹.

Lo que no es posible conocer a partir de la tabla anterior o de las bases de datos de la JIFE o del FNE, es el porcentaje de las ventas de cada medicamento que podría estar desviándose para atender la demanda ilegítima que puedan tener. Es probable que ciertos medicamentos con formas farmacéuticas que dificultan la extracción del principio activo, que son costosos o de uso exclusivamente intrahospitalario tengan niveles más bajos de abuso y desvío, mientras que otros como el clonazepam cuentan con un nivel de abuso demostrable con base en los reportes hechos al Subsistema de Indicadores, basados en Centros y Servicios de Tratamiento –SUICAD, y cuya circulación ilícita también es evidente dadas las incautaciones que las autoridades reportan al Observatorio de Drogas de Colombia; esto mostraría que las ventas totales de clonazepam inevitablemente contienen una porción aún desconocida que atiende el mercado ilícito.

El país ha incluido varias preguntas alrededor del abuso de medicamentos en los últimos estudios epidemiológicos de consumo de sustancias psicoactivas; es necesario que se siga haciendo y mejorando para futuros estudios. Actualmente se fortalecen otras fuentes de información para conocer mejor la dimensión del problema, por ejemplo, el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública - SIVIGILA hoy cuenta con herramientas que permiten conocer si detrás de una intoxicación reportada a dicho sistema, la exposición estuvo asociada a la intencionalidad de drogarse o automedicarse con un fármaco específico; el Subsistema de Indicadores basado en Centros y Servicios de Tratamiento–SUICAD también ha sido complementado con el fin de suministrar evidencia sobre la relación entre el abuso de medicamentos y la solicitud de tratamiento por problemas con las drogas. El paso a seguir es extraer más provecho a todas esta información y eviden-

cias, tareas que le compete a todos los sectores de la sociedad y no deben dejarse únicamente en las autoridades del gobierno central.

Igualmente, es importante que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, el sistema judicial así como las autoridades aduaneras y sanitarias capaciten y concienticen a su personal y dediquen mejores esfuerzos a reprimir el tráfico de productos farmacéuticos fiscalizados, aprovechando la experiencia, capacidades y herramientas normativas, operativas y técnicas que se han venido consolidando para enfrentar el tráfico de otras drogas. Sólo con la concurrencia de todas las entidades y también del sector privado se podrá enfrentar esta problemática antes de que alcance dimensiones y costos tanto sociales como humanos que a futuro haya que lamentar por no actuar a tiempo.

2.7 Acciones de control administrativa y estratégica. Fondo Nacional de Estupefacientes - FNE 2011-2012

En general se observa un aumento generalizado en el volumen de trámites y servicios ofrecidos, el cual, ha sido sostenido en los últimos años. Únicamente los permisos de exportación muestran un marcado descenso el cual se explica por la disminución en los despachos de medicamentos con pseudoefedrina que son los que principalmente salen del país acompañados de este tipo de permisos. Los tiempos de respuesta se están cumpliendo de acuerdo con la meta establecida en la Resolución N° 1478 de 2006 del Ministerio de la Protección Social y/o en el Sistema Integrado de Gestión. Se resalta la disminución de tiempos de espera para la obtención de cupo, vistos buenos a licencias de importación e inspecciones aduaneras con lo cual se evidencia que el Fondo Nacional de Estupefacientes se ha unido a otras tareas del gobierno nacional para simplificar y mejorar los trámites asociados al comercio exterior.

El fortalecimiento del Sistema de Gestión de la Calidad además ha permitido hacer seguimiento a la efectividad del Proceso de Inspección, Vigilancia y Control, específicamente a productos no conformes, los cuales permanecen en un nivel muy bajo, inferior a 1 por ciento,

¹¹ Prescription Drugs: Abuse and Addiction, Research Reports Series of National Institute on Drug Abuse (NIDA), 2011.

reforzando la satisfacción de las necesidades de los usuarios de la entidad. La tabla a continuación refleja la carga anual de trámites que atendió la oficina de Inspección, Vigilancia y Control de la entidad, en cumplimiento de uno de sus tres objetivos misionales.

Tabla 16 Resultados de gestión administrativa – Oficina de inspección, Vigilancia y Control del Fondo Nacional de Estupefacientes 2011-2012

Trámite o servicio	Meta tiempo de respuesta (días calendario)	Trámites solicitados y atendidos		Tiempo promedio de respuesta (días calendario)	
		2011	2012	2011	2012
Solicitudes de inscripción y relacionadas (ampliación, modificación, renovación y cancelación)	30	523	786	53,2	110,5
Solicitudes de cupos de importación	30	318	302	28,4	20,4
Solicitud de vo.bo. a licencia de importación	7	1.109	1.210	7,0	3,9
Solicitud de certificado de importación	10	808	750	9,9	9,0
Solicitud de liberación y endoso de guía aérea	5	353	316	3,9	2,0
Solicitud de inspección en depósito aduanero	5	719	822	2,9	1,9
Solicitud de formalización de importación	7	683	891	4,1	7,0
Solicitud de autorización de compra local	10	159	198	7,3	8,0
Solicitud de asistencia a transformación	n/a	574	586	n/a	n/a
Solicitud de certificado de exportación	10	514	285	11,4	11,3
Autorizaciones y certificaciones	15	83	Nd	nd	nd
Respuesta a notificación previa a la importación	15	72	62	<15	12
Visitas de auditoría a usuarios	n/a	220		n/a	n/a
Total	n/a	5.915			

Fuente: Fondo Nacional de Estupefacientes

En cuanto a resultados de gestión estratégica, más allá de los trámites y servicios misionales, la entidad destaca los siguientes:

2.7.1 Inspección Vigilancia y Control por parte del Fondo Nacional de Estupefacientes

1. Seguimiento al retiro del mercado nacional de los preparados con pseudoefedrina y fortalecimiento de la vigilancia sobre su exportación (establecimiento de notificaciones previas a su despacho desde Colombia a través del *pen online*, aplicado a los preparados).

En coordinación con los laboratorios farmacéuticos titulares, fabricantes e importadores, se cancelaron las inscripciones que permitían la importación, fabricación y distribución hacia el mercado

interno de más de 200 medicamentos, depurando el sistema con el fin de que únicamente permanezcan activas las autorizaciones que cumplan con los requisitos definidos en las Resoluciones 2335 y 3962 de 2009 del MINPRO.

2. Depuración del listado total de sustancias sometidas a fiscalización en Colombia por el Ministerio de Salud a través del Fondo Nacional de Estupeficientes. Se revisaron y aclararon la identidad y nomenclatura de cada una de las sustancias provenientes de las listas derivadas de los tres tratados internacionales de fiscalización de drogas, así como las sometidas a fiscalización nacional por disposición interna de las autoridades competentes, lo cual permitió sanear dicho listado que en total suma 331 sustancias entre drogas, productos vegetales y precursores de drogas sintéticas.

Con base en el Decreto 4927 de 2011, por el cual se adoptó el nuevo arancel de aduanas del país, se estableció la clasificación arancelaria actualizada para cada una de las sustancias sometidas a fiscalización, la cual fue revisada y avalada por la DIAN. Este proceso fue el insumo para la expedición de la Circular 050 de 2012 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por la cual se actualizó la lista total de productos que requieren vistos buenos para la presentación de solicitudes de registro y de licencia de importación a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE. El impacto de esta circular genera mejores medidas de control y vigilancia sobre el comercio internacional de estas sustancias, al mismo tiempo que facilita su comercio cuando es realizado por las empresas y personas autorizadas para destinarlas a usos legítimos.

3. Mediante Resolución N° 2593 expedida el 31 de agosto de 2013 por el Ministerio de Salud y Protección Social, se dispuso que todos los productos farmacéuticos terminados, que contengan zolpidem como principio activo, se clasificarán como medicamentos de control especial – franja violeta, cualquiera sea su forma farmacéutica, concentración y presentación.

El zolpidem es una sustancia que fue sometida a fiscalización en Colombia debido a que está incluida en la lista IV del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. Su principal uso médico



es como hipnótico (inductor del sueño) y es comercializado en el país desde hace varios años, siendo su condición de venta “bajo fórmula facultativa”. No obstante, debido a su susceptibilidad de abuso y de producir dependencia, y observándose que los establecimientos farmacéuticos no exigían en todos los casos la presentación de prescripción médica, se iniciaron en anteriores años los estudios y trámites tendientes a su reclasificación como medicamento de control especial, lo cual culminó con la expedición de la Resolución antes mencionada.

Bajo esta nueva clasificación, la prescripción, distribución, venta al público y dispensación de los medicamentos que contengan zolpidem, se somete a un régimen más estricto de fiscalización ya que se requiere una prescripción especial, que no admite reutilización ni entrega de cantidades superiores a 30 días de tratamiento, y únicamente puede venderse o dispensarse en farmacias, droguerías, clínicas y hospitales que estén autorizados por el Fondo Nacional de Estupeficientes o las Secretarías Departamentales de Salud.

También se inició en el año 2012 con los trámites y estudios pertinentes para definir la viabilidad y pertinencia de someter al régimen de fiscalización derivado de la Ley 30 de 1986 y de la Resolución N° 1478 de 2006 del Ministerio de la Protección Social

al tapentadol, una nueva sustancia psicoactiva de tipo estupefaciente de reciente introducción al mercado mundial, dadas sus propiedades terapéuticas avaladas para el manejo del dolor.

4. A través del sistema de previsiones o cupos anuales de importación, el Fondo Nacional de Estupefacientes regula la entrada al país y la oferta interna de las sustancias y productos estupefacientes, psicotrópicos y precursoras de drogas que le compete fiscalizar. Cerca de 150 empresas que están autorizadas para realizar importaciones de estas sustancias y productos, deben presentar solicitudes y soportes sobre sus necesidades anuales de importación, según la reglamentación contenida en la Resolución 1478 de 2006 del Ministerio de la Protección Social. Con el fin de optimizar el proceso de presentación, sustentación, estudio y aprobación de estas solicitudes se expidió la Circular N° 17 de 2012 del FNE, la cual fue objeto de amplia difusión y socialización con los usuarios de la entidad. Dicha Circular a su vez permitió implementar medidas y recomendaciones provenientes de la JIFE, relacionadas con el uso de metodologías que permitan estimar de la mejor manera posible las necesidades reales de sustancias controladas para fines médicos.

También se simplificó el procedimiento interno de estudio y asignación de cupos para la importación de estándares y patrones de drogas que son necesarios para las entidades que realizan investigaciones científicas y forenses, en aplicación de otras recomendaciones de la JIFE, derivadas de la Resolución 54/3 de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, titulada “garantizar la disponibilidad para fines científicos de muestras de referencia y ensayo que contengan sustancias sujetas a fiscalización en los laboratorios de ensayo de drogas”. De esta manera se facilita y promueve la investigación científica en el país alrededor de las drogas que se producen, trafican y consumen, con miras a que la evidencia científica esté al servicio de la toma de mejores decisiones y políticas.

Resultado de la aplicación de la Circular y de las directrices de la JIFE, se logró una efectiva reducción en los tiempos de respuesta para solicitudes de cupo de importación para estándares y reactivos, así como para las cesiones y traslados de cupos. A través de un ejercicio interno de seguimiento y auto-auditoria llevada a

cabo a lo largo del año 2012, se verificó que todas las solicitudes de cupos de importación recibidas en dicho año fueron atendidas conforme a la normatividad internacional y nacional aplicable, con lo cual se evitó la importación de ciertos medicamentos en cantidades excesivas sin que se hubieran justificado debidamente.

5. Diferentes acciones le apuntaron a la modernización y mejora de los procesos de importación de sustancias y productos fiscalizados por el FNE. En 2012 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo inició varios proyectos tendientes a optimizar los procesos de importación de mercancías al país, especialmente enfocadas a dotar a la Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE, de nuevas herramientas que faciliten el cumplimiento de sus objetivos.

El primero de estos proyectos es el denominado Sistema de Administración de Riesgos SAR, con el cual se pretende establecer una herramienta tecnológica que permita agilizar el estudio de las solicitudes de vistos buenos a licencias y registros de importación y la toma de decisiones. El segundo proyecto tiene que ver con el sistema de inspecciones simultáneas para la importación- SIIS, cuyo propósito es que a través de la VUCE se pueda solicitar y agendar la asistencia simultánea de las entidades de control que inspeccionan mercancías antes de su nacionalización, con el fin de que disminuyan los tiempos de permanencia de estas en los puertos, aeropuertos y depósitos aduaneros.

El FNE logró cumplir la meta de expedir en un término inferior a tres días hábiles los vistos buenos a las licencias de importación que le son remitidas para su estudio a través de la VUCE desde marzo de 2012 y hasta la fecha, con lo cual se dio cumplimiento oportuno a la meta establecida en el Decreto 019 de 2012 o “Ley Antitrámites”.

Finalmente, en aplicación de los principios derivados del Decreto recién mencionado y aprovechando también la expedición de la Circular 050 de 2012 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se inició con la eliminación del trámite de liberación y endoso de los documentos de transporte de las mercancías fiscalizadas, en la medida que la entidad no actúa como consignatario real de estas sustancias y productos.

2.7.2 Disponibilidad de medicamentos monopolio del Estado

1. Incremento en la prescripción y consumo de Medicamentos Monopolio: La Unidad garantizó el 100 por ciento la disponibilidad de la mayoría de los medicamentos monopolio del Estado, y realizó su distribución de manera oportuna, eficiente y con calidad. Así, y en cumplimiento a la función social de la Unidad, se permitió el acceso de la población en estado de mayor vulnerabilidad, como desplazados y enfermos en situación de pobreza, a los medicamentos monopolio a precios bajos, y ejerció un estricto control en la distribución de los mismos. Todos los departamentos del territorio nacional dispusieron de existencias adecuadas de medicamentos.

Es importante señalar las gestiones que han conllevado a un incremento en el consumo seguro de los referidos medicamentos:

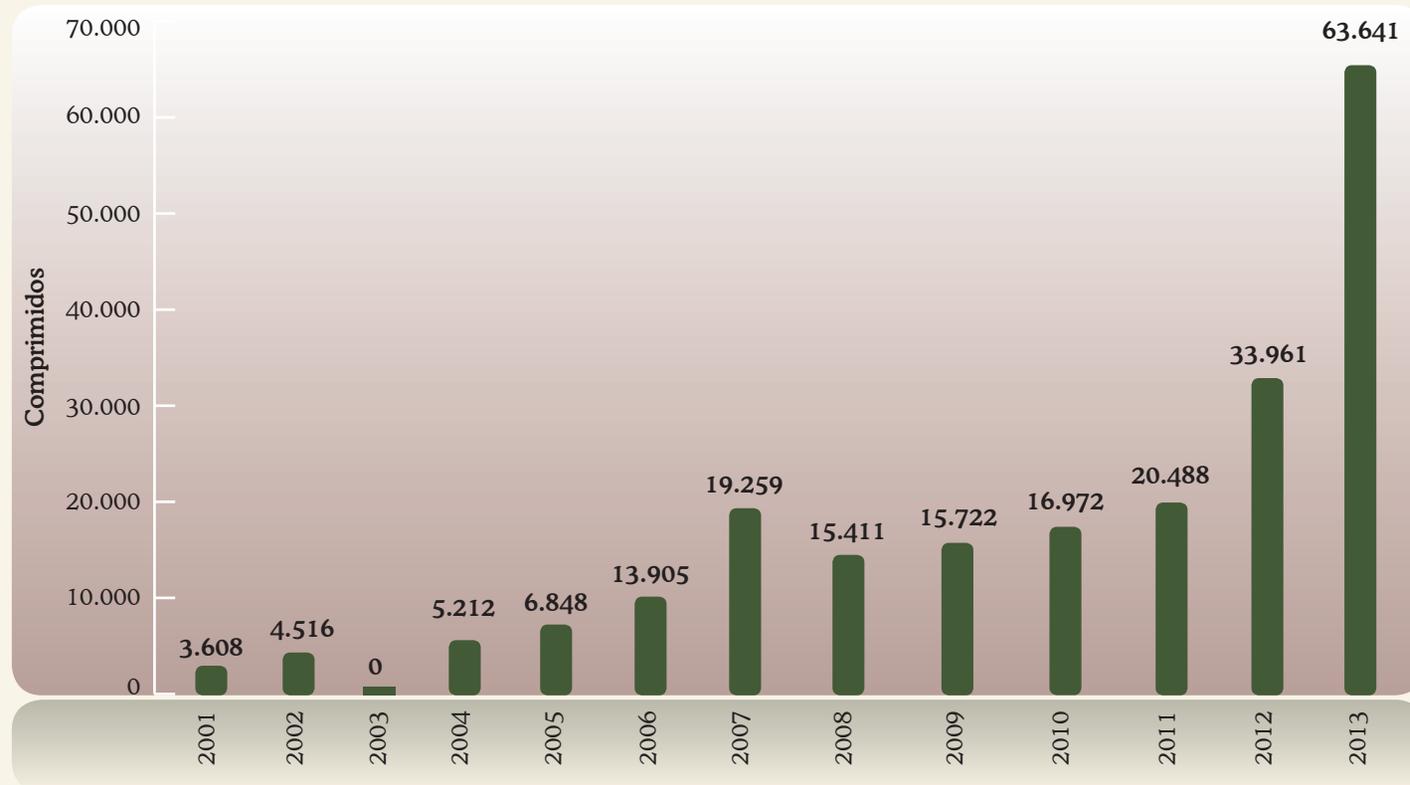
- Sensibilización y capacitación al cuerpo médico prescriptor de medicamentos controlados, que ha conllevado al incremento de consumo por parte de los pacientes en el tratamiento de las diferentes patologías presentadas, de acuerdo con las políticas impartidas por la Organización Mundial de la Salud en cuanto a garantizar la disponibilidad de los medicamentos en los países en vía de desarrollo.
- Bajo costo. Estos medicamentos tienen un costo muy bajo para los usuarios y para el sistema general de seguridad social, lo cual los hace altamente accesibles incluso para personas con bajos recursos y con dificultades de acceso al sistema de salud.
- Aumento de la red de distribución a través de la disponibilidad 24 horas, siete (7) días a la semana en diferentes establecimientos a nivel nacional.
- Cobertura nacional. A través de las secretarías departamentales de salud se realiza la venta al público y la venta a las clínicas y hospitales de cada jurisdicción, lo cual ha mejorado gracias al seguimiento realizado desde el nivel central.

2. Inclusión de medicamentos en el Plan Obligatorio de Salud: Se logró la inclusión al Plan Obligatorio de Salud de los siguientes medicamentos: Morfina HCl 3 por ciento Vial Solución Inyectable; Hidromorfona HCl 5 mg Tableta y Metadona HCl 40 mg Tableta.

2.8 Control e interdicción por parte de la fuerza pública de productos farmacéuticos – medicamentos

Por tratarse de drogas de origen lícito, los medicamentos cuyas condiciones de almacenamiento o empaque sean irregulares desde el punto de vista sanitario pueden ser objeto de decomiso por parte de las secretarías departamentales y distritales de salud, en aplicación del Código Sanitario (Ley 9 de 1979) y en muchos de estos casos puede suceder que la conducta no sea tipificable como delito a la luz de los artículos 376 y 383 del Código Penal, sino que se trate de una infracción administrativa de las disposiciones contenidas tanto en el Código Sanitario como en la Resolución N° 1478 de 2006 del Ministerio de la Protección Social. No obstante, no se cuenta con la información consolidada y depurada de la cantidad de medicamentos que han sido decomisados en tales circunstancias. En consecuencia, cuando las autoridades policiales determinan una posible infracción de tipo penal, procede a la incautación de los medicamentos y su respectivo reporte al Observatorio de Drogas de Colombia, como con cualquier otra droga, de donde se extrae la información que se presenta en la siguiente gráfica con respecto a las incautaciones en los últimos 13 años.

Gráfica 19. Incautaciones de medicamentos (en unidades o comprimidos) reportadas por las autoridades al Observatorio de Drogas de Colombia



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia con base en información de la Fuerza Pública.

Según la información suministrada por las autoridades de Policía, los medicamentos que son incautados serían todos del tipo benzodiacepinas, principalmente clonazepam y flunitrazepam. Existe dificultad para asegurar de forma inequívoca la identidad de estos medicamentos ya que los reportes originales de las autoridades a veces utilizan términos que no corresponde con el nombre registrado ante el INVIMA para cada medicamento. Igualmente, con las drogas sintéticas, se necesita que los reportes a las bases de datos oficiales se realicen una vez se conozca el dictamen forense definitivo sobre la identidad de la droga incautada. Los últimos tres años se caracterizan por grandes

incautaciones de fármacos y con tendencia al aumento, lo cual podría explicarse por la mayor capacitación y enfoque reciente de las autoridades para enfrentar esta faceta del fenómeno de las drogas.

Merece atención el hecho de que aún se reporten incautaciones de flunitrazepam (rohypnol), ya que es un medicamento que fue retirado del mercado desde el año 2003 por el laboratorio que hasta entonces lo importaba al país. Puede suceder que la demanda existente de años atrás para esta benzodiacepina se abastezca de medicamentos de contrabando, o puede suceder que otros medicamentos se adul-

teren y comercialicen bajo esa definición o incluso puede suceder que traficantes, consumidores se refieran de esa manera a varios tipos de medicamentos que por ser benzodiazepinas ya que tienen efectos y presentaciones similares, pero que en realidad no sean flunitrazepam. Por lo anterior, es necesario dirigir esfuerzos de inteligencia e investigación criminal para determinar las características de oferta de este medicamento, al mismo tiempo reforzar medidas contra el desvío y tráfico de clonazepam y demás benzodiazepinas.

Por otro lado, en el supuesto de que las incautaciones de medicamentos en el 2011 fueran en su totalidad de clonazepam, el porcentaje que se incauta con respecto al que se comercializa y reporta al FNE, es apenas del 0,04 por ciento, por lo tanto, si hubiera una sobreoferta de este medicamento que está causando condiciones favorables para su desvío, tendría más sentido disminuir en un 10 por ciento sus ventas que incrementar en un 1000 por ciento sus incautaciones.

Para determinar el verdadero porcentaje en el que presuntamente debería disminuirse la producción e importación de este medicamento, lo ideal sería realizar un estudio epidemiológico con el fin de determinar con mayor exactitud las necesidades terapéuticas de esta benzodiazepina. La JIFE recomienda realizar estudios que permitan establecer las cantidades a importar tanto de materias primas como de productos terminados.

En conclusión, es importante aumentar y optimizar las incautaciones de medicamentos fiscalizados cuando estén almacenados, sean transportados o comercializados sin permiso de la autoridad competente; ello impactaría de forma directa la oferta ilícita.

3

**DROGAS SINTÉTICAS
Y DROGAS EMERGENTES**



Introducción

En Colombia el mercado de drogas sintéticas hasta hace algunos años, se componía casi que exclusivamente de comprimidos comercializados como éxtasis y cartones de LSD, drogas que hicieron presencia en el país desde hace varias décadas. Si bien no se evidencia producción ilícita de estas drogas ni tráfico de sus precursores, si se presenta el fenómeno de adulteración y dosificación. El país ha mejorado su capacidad de respuesta frente a este tipo de sustancias, pero aún se hacen necesarias ciertas mejoras en cuanto a su identificación, reporte y enfoque de las autoridades encargadas de reprimir la oferta ilícita, partiendo del análisis que se hace de las incautaciones desde que se comenzaron a reportar y hasta la fecha. En cuanto al fenómeno de nuevas drogas fuera de la esfera de fiscalización internacional, cuya velocidad de aparición y variedad alcanza magnitudes sin precedentes, es evidente que varias de estas sustancias ya hacen presencia en el país, por lo cual el Observatorio de Drogas de Colombia ha reaccionado mediante la creación de un Sistema de Alertas Tempranas para drogas emergentes que ya ha dado resultados demostrando con evidencia científica la frecuente adulteración y falsificación del LSD y del 2C-B.

3.1 Contexto de la oferta y consumo de las drogas sintéticas

Al hablar de las denominadas drogas de síntesis, con facilidad vienen a la mente el éxtasis, las anfetaminas y el LSD, drogas para las cuales desde las primeras ediciones de esta publicación, hacia el año 2001, se comenzaron a registrar incautaciones en el país. Para 2002, las estadísticas incluían resultados que demostraban la presencia de

este tipo de drogas en 10 ciudades capitales y otras cuantas ciudades intermedias, resaltándose la operación denominada Éxtasis II, desarrollada en el primer semestre del año en Cali y Bogotá, que llevó a desarticular la que hasta el momento sería la única infraestructura de producción de drogas sintéticas que ha sido oficialmente detectada en Colombia. En ese contexto, resultó muy apropiado que las ediciones de los años 2003, 2004 y 2005 de este libro se acompañaran de un completo análisis sobre la problemática particular que caracteriza la producción, tráfico y consumo de este tipo de drogas, particularmente las denominadas estimulantes de tipo anfetamínico.

En una breve retrospectiva de la situación, cabe recordar que según diversas fuentes, el éxtasis habría llegado a Colombia cerca de 10 años después de su aparición en las calles de Estados Unidos y Europa, ya que sólo se tiene conocimiento de su presencia en el país hacia los primeros dos o tres años de la década de los noventa; de acuerdo con un primer informe investigativo de 1998 acerca de los contextos del uso de esta droga en Bogotá¹; no obstante su consumo no alcanzó a medirse en los estudios epidemiológicos de alcance nacional de 1992 y 1996 y sólo hasta el año 2001 en la encuesta nacional en jóvenes escolarizados de 10 a 24 años se pudo establecer que el 2,2 por ciento de esta población habría consumido esta droga alguna vez en su vida. Para el LSD, su consumo se registró desde los años setentas según un par de estudios que evidencian su presencia en el país desde hace más de 40 años, aunque con porcentajes muy bajos².

1 Éxtasis ¿la nueva promesa? Estudio exploratorio sobre el consumo de MDMA en Santafé de Bogotá, Ciudad y Drogas: Investigación, Alcaldía Mayor de Bogotá DC 1998.

2 Las farmacodependencias en Colombia medidas prohibitivas y educativas para prevenirlas, Socarras José Francisco, UNESCO, Paris, 1976.

También se traficaron y consumieron otras dos sustancias que actualmente se reconocen como drogas sintéticas pero que en sus inicios y por varios años circularon legalmente como fármacos; se trata de la anfetamina y la metacualona, esta última prohibida a nivel nacional de forma explícita desde 1981 para la cual el Estatuto Nacional de Estupefacientes determinó la dosis de porte y uso personal³. Con la anfetamina sucedió algo similar a lo ocurrido recientemente con el Flunitrazepam (Rohypnol): su paulatino retiro del mercado de medicamentos de control especial llevó a que poco a poco estas sustancias hicieran tránsito hacia el listado de las denominadas “drogas ilícitas”; no obstante, el flunitrazepam es aún objeto de decomiso lo cual señala la existencia de una oferta importante de este sedante-hipnótico.

En síntesis, la presencia de las drogas sintéticas en Colombia no es algo novedoso o incipiente; según los más recientes estudios, entre la población universitaria en nuestro país, se presentan mayores niveles de abuso de este tipo de sustancias psicoactivas con respecto a la misma población que en los demás países de la Comunidad Andina de Naciones, registrándose además, patrones cambiantes, de suerte que drogas sintéticas como el LSD ocupan hoy el segundo lugar en prevalencias de drogas ilícitas, dejando atrás a la cocaína y siendo superadas únicamente por la marihuana⁴.

Por otra parte, alrededor de estas drogas y de interés relativamente reciente, son las investigaciones sobre su composición química y pureza que, además de reflejar que no hay producción nacional de este tipo de moléculas, registran un altísimo grado de adulteración para el éxtasis y también para el LSD. Los adulterantes empleados están lejos de ser inocuos y pueden producir daños severos en los consumidores que frecuentemente desconocen la calidad de los productos que adquieren.

Uno de los resultados más relevantes del estudio llevado a cabo en el año 2009 en el marco del programa DROSICAN es que, de 310 muestras de éxtasis que fueron analizadas por cromatografía de gases, menos del 5 por ciento de los casos se trataba de comprimidos de MDMA con purezas superiores a 80 por ciento, es decir éxtasis auténtico; en contraste, una gran cantidad de muestras contenían cocaína y gran variedad de sustancias, entre las cuales se detectó incluso escopolamina. Se encontraron pastillas que contenían 16 sustancias adulterantes diferentes y otras que resultaron ser 100 por ciento ibuprofeno. Dicho estudio logró demostrar que la adulteración es una constante, independientemente del valor de la droga en las calles y del estrato socioeconómico de la zona donde es adquirida.

Resulta pertinente recordar e insistir en que no debe perderse de vista que lo que hace diferente, en principio, a las drogas sintéticas de las demás, es que se trata de sustancias psicoactivas creadas por el hombre a través de procesos de transformación llevados a cabo en un laboratorio en donde una o varias reacciones químicas consecutivas parten de unos precursores, que hacen que éstos se convierten en droga y que para su producción son indispensables. Es decir, dichos precursores normalmente no son drogas en sí, porque se necesitan reacciones químicas, así como instalaciones complejas y muchas veces costosas que permiten su transformación en otras sustancias que sí tienen acción en el sistema nervioso central.

La elaboración de las drogas sintéticas se lleva a cabo en laboratorios dotados de materiales y equipos especializados bajo la dirección de personas experimentadas y con conocimientos en química. Es frecuente que los intentos de producir drogas sintéticas en laboratorios caseros por parte de personas inexpertas, terminen en graves accidentes, tales como explosiones e incendios causados por la alta peligrosidad que tienen ciertos reactivos químicos que se manipulan siguiendo las recomendaciones de seguridad. Los principales países productores de drogas sintéticas por lo general tienen una industria química y farmacéutica desarrollada. Hay drogas cuya producción es más sencilla y puede difundirse fácilmente aún entre personas sin mayor destreza como el caso de la metanfetamina y otras cuya fabricación es compleja y para su elaboración se requiere la presencia de químicos expertos como en el caso del LSD.

3 Dos gramos según el artículo 2º de la Ley 30 de 1986.

4 II Estudio Epidemiológico Andino de sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria, Informe Colombia, proyecto PRADICAN, 2012.



3.2 Contexto de la oferta y consumo de las drogas emergentes

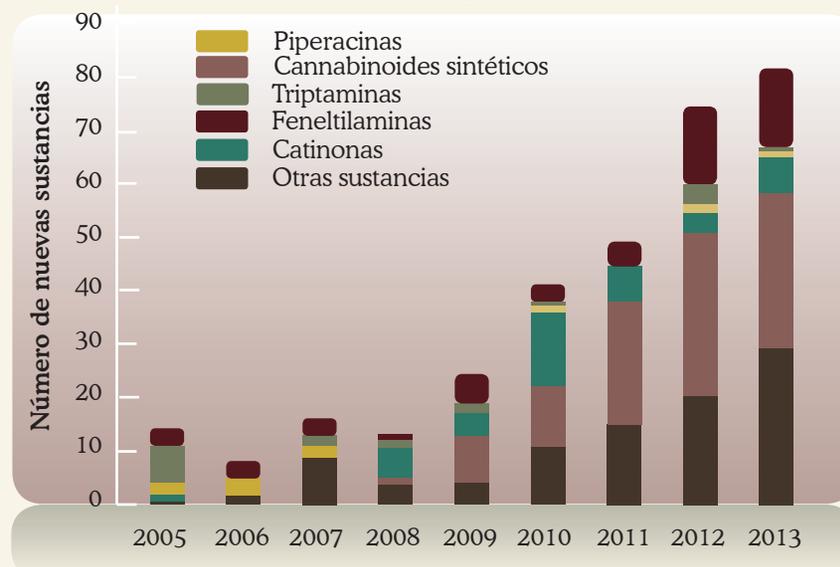
Con las drogas sintéticas ocurre que varias sustancias de una misma familia química, usualmente conservan la actividad psicoactiva y tienen efectos similares, de allí que se clasifiquen en grupos con estructuras moleculares comunes y se hable de ellas en plural, tales como las anfetaminas, feniletilaminas, triptaminas, piperazinas, catinonas, aminoindanos, entre otros.

Es importante anotar, que basta con hacer una pequeña modificación sobre la estructura química para obtener **Nuevas Sustancia Psicoactivas**, definición que ha sido adoptada por UNODC para referirse a estas nuevas drogas que están exentas de medidas de fiscalización internacional derivados de las convenciones de 1961 y 1971.

El Informe Mundial sobre las Drogas de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-2013, llama la atención sobre el gran número de nuevas sustancias psicoactivas que emergen en el mercado, cuyo número y variedad ya ha superado el de las sustancias sometidas a fiscalización internacional de conformidad con las Convenciones de 1961 y 1971. La gráfica que se presenta a continuación, revela cómo en el año 2013 se alcanzó un máximo de 81 nuevas drogas notificadas al Observatorio de Drogas de la Unión Europea, es decir, una nueva droga estaría llegando al mercado cada 6 días aproximadamente. Para agosto de 2013 su número se estimó un total de 350 nuevas sustancias⁵.

⁵ E/CN.7/2014/CRP.1. Report by LSS/RAB/DPA/UNODC on Expert Consultation on New Psychoactive Substances Vienna, 3-5 September 2013, 10 January 2014

Gráfica 20. Nuevas sustancias psicoactivas notificadas al Observatorio Drogas Europeo



Fuente: Informe Anual del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2014.

A diferencia de la forma como el éxtasis, la anfetamina, la metacualona, el LSD y demás drogas sintéticas “clásicas” llegaron al mercado ilícito, muchos años después de haber sido creadas por la industria farmacéutica, patentadas y posteriormente sometidas a fiscalización, se observa que hoy en día, las Nuevas Sustancias Psicoactivas se diseñan intencionalmente con el firme propósito de producir, mediante modificación en su estructura química, efectos similares o más potentes que los de drogas clásicas definidas como ilícitas, y evadir el control normativo al que estas últimas están sometidas.

Adicional a las nuevas sustancias psicoactivas sintéticas, también hay varias plantas o preparaciones herbales con efectos alucinógenos o estimulantes que tampoco están fiscalizadas ni a nivel internacional ni en Colombia, y que hoy en día son objeto de abuso y distribución de alcance, incluso, tras-nacional. Entre éstas se tiene el yagé o ayahuasca, la salvia divinorum, el khat, la iboga, el peyote, los hongos de la familia psilocibe, etc., La oferta de estas plantas que por cientos de años han sido utilizadas en un contexto religioso por etnias de ciertos países, ahora tiene fines comerciales y se enfoca justamente en la población

joven con estrategias a través de internet, los dispositivos móviles de comunicación *smartphones* y las tecnologías de la información.

Las nuevas drogas, en algunos casos, son utilizadas para falsificar otras como el éxtasis o el LSD aprovechando que éstas ya tienen un mercado ganado y en otros casos son comercializadas en empaques distractores que ocultan su composición real y que indican usos tales como “*sales de baño*” “*abono para plantas*” o “*incienso*” e incluyen la leyenda “*no destinada para consumo humano*”, de tal manera que las autoridades nacionales de drogas o agencias sanitarias tienen dificultades para actuar. Estos productos además de no contener sustancias incluidas en las listas de fiscalización internacional, no están identificados como alimento, medicamento, suplemento dietario o cualquier otro producto sobre el cual aplique el control sanitario.

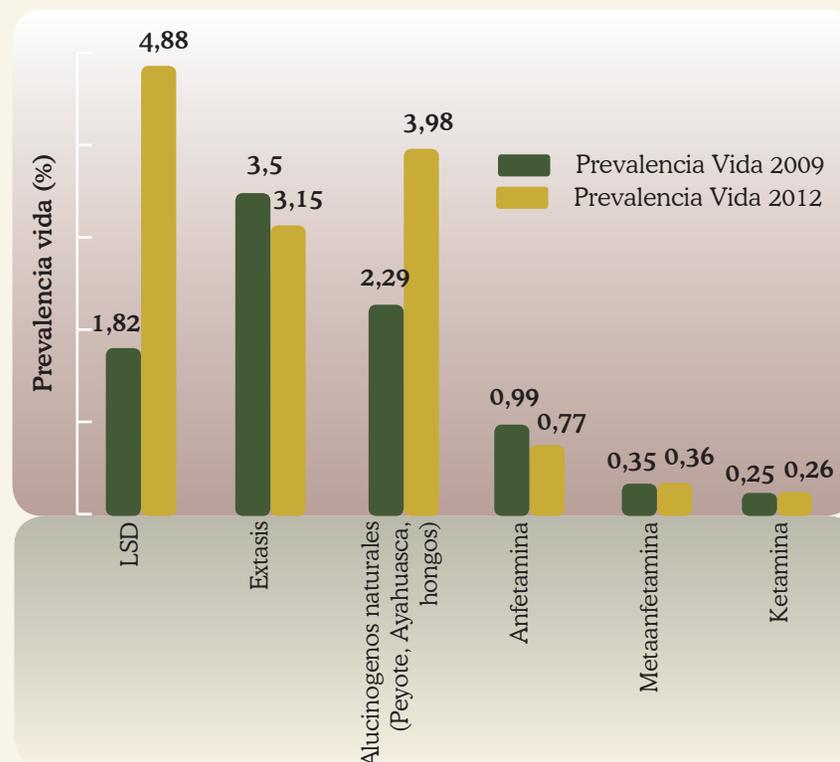
La marihuana ha sido objeto de imitación por medio de un producto comercializado con el nombre de “*spice*”, una mezcla de hierbas aromáticas que no son psicoactivas pero sobre las cuales se impregnan sustancias psicoactivas sintéticas del tipo cannabinoide, con lo que se pretende emular los efectos del tetrahidrocannabinol y mantener el carácter de droga “natural”.

Este tipo de drogas se venden en varios países a través de internet o en establecimientos denominados “*headshop*” que las ofrecen como “*legal highs*”, es decir, supuestas alternativas legales para drogarse sin quebrantar la Ley, lo cual induce a los usuarios principalmente jóvenes a creer que por esta razón son seguras y menos perjudiciales que las drogas sintéticas tradicionales.

Aquellos países especialmente en Europa y Oceanía, que se han visto afectados por la sistemática introducción de nuevas sustancias psicoactivas, observan cómo dichas drogas generan graves riesgos para la salud ya que quienes las producen las ponen rápidamente en circulación, sin haber realizado estudios de toxicidad, ni tampoco evaluación de sus efectos adversos a corto, mediano y largo plazo. Por tal motivo se conocen también como “*research chemical*” ya que los consumidores terminan convirtiéndose en conejillos de indias que irónicamente pagan y son utilizados como sujetos en quienes se ensayan los efectos a mediano y largo plazo de las nuevas sustancias. Como consecuencia se han reportado frecuentemente muertes e intoxicaciones relacionadas con el uso de estas nuevas drogas.

En Colombia se ha adoptado el concepto de drogas emergentes para abarcar a las nuevas drogas que se introducen en el mercado y pueden ser tanto naturales como sintéticas, fiscalizadas o no, así como aquellas drogas con nuevas formas de presentación, de consumo o incluso de adulteración. También se consideran como drogas emergentes las que presenten cambios repentinos en los patrones de consumo como puede ocurrir con el resurgimiento y aumento en el uso de drogas con consumos históricos bajos. La siguiente gráfica refleja la situación reciente de abuso de este tipo de sustancias en la población más vulnerable en la medida que tienen mayor acceso y contacto con las mismas.

Gráfica 21. Evolución en el consumo de drogas sintéticas y emergentes en población universitaria en Colombia



Fuente: ODC, Estudio Epidemiológico Andino de consumo de drogas sintéticas en universitarios, 2009-Estudio Epidemiológico Andino de consumo de drogas en universitarios, 2012.

Con el fin de enfocar la atención de las autoridades y cuerpos de inteligencia del Estado, vale la pena hacer énfasis en que la introducción de nuevas presentaciones o estrategias de adulteración de las drogas, son señales de sucesos al interior de la cadena de producción, tráfico, narcomenudeo y consumo, lo cual puede estudiarse a través de investigaciones de caracterización fisicoquímica; de allí la importancia del reconocimiento y análisis de este fenómeno.

Uno de los retos para enfrentar integralmente el fenómeno de las drogas emergentes, es la dificultad para descubrirlas oportunamente ya que salen al mercado con gran rapidez, tienen una gran variedad en su composición e identidad química, hay carencia de información técnica y farmacológica, así como de material de referencia (estándares), capacidad forense y toxicológica para actuar.

Una estrategia de vital importancia para enfrentar el fenómeno de las drogas emergentes son los Sistemas de Alertas Tempranas, los cuales se basan en estudios de la composición química de las drogas que circulan en los países para difundir información sobre sus riesgos para la salud y que además permiten a las autoridades policiales actuar para controlar las estructuras de producción y tráfico.

3.3 Incautaciones de drogas sintéticas y de sus precursores, dismantelamiento de infraestructuras de producción

A pesar de la gran variedad de drogas sintéticas existentes, en Colombia únicamente se cuenta con reportes a partir de 1999 sobre incautaciones de comprimidos de drogas comercializadas como éxtasis y, en los años recientes, de cartones de LSD. En este punto es importante anotar que internacionalmente bajo la denominación de “éxtasis” se entienden reunidas las sustancias cuya estructura química incluyen el grupo “metilendioxi” tales como la MDMA, MDA, MDEA y MBDB. Estas, pese a contener en su estructura química el núcleo base de la anfetamina y tener efectos estimulantes, deben considerarse de forma separada de las denominadas anfetaminas por cuanto la denominación se utiliza para referirse a la anfetamina en sí misma y a la metanfetamina, drogas cuya producción y consumo tienen patrones

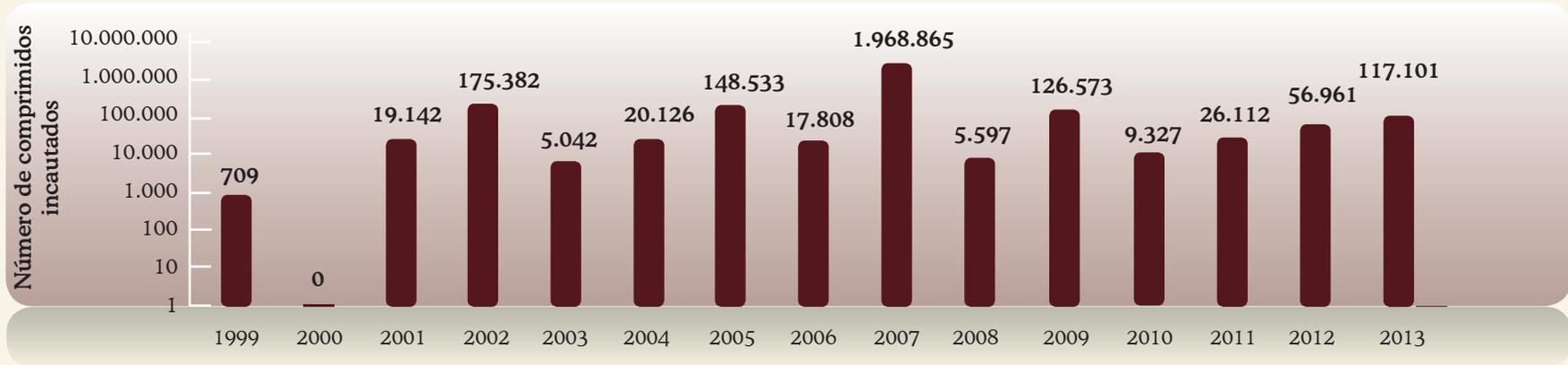
diferentes a los de las sustancias tipo éxtasis y aún no han sido detectados en el país, salvo casos relativamente aislados.

Es importante hacer esta distinción ya que la situación de seguridad y salud pública de un territorio afectado por el tráfico de anfetamina y metanfetamina, drogas con alto poder adictivo y que se prestan para consumos problemáticos como lo es su uso intravenoso, será muy diferente al de un país que tenga igual número de incautaciones o de prevalencia de consumo pero sustancias tipo éxtasis las cuales se usan casi que exclusivamente por vía oral y no producen dependencia física.

En ese sentido, vale la pena tener en cuenta que en Colombia los estudios de consumo y otras fuentes de evidencias hasta el momento no revelan que exista demanda directa por la anfetamina o la metanfetamina, ni se han decomisado las sustancias en forma más común de comercialización en otros países, es decir en forma de cristales o polvos. En cambio existe un alto nivel de adulteración de los comprimidos comercializados como éxtasis a los cuales se les puede adicionar anfetamina y metanfetamina sin conocimiento de los usuarios, pero al consumirse por vía oral y en un contexto de fiesta, a la espera de que se trate de éxtasis auténtico, presentan patrones y respuestas de consumo diferentes a los que podría darse si se comercializaran directamente como tal. Por ello, para efectos de este análisis se considerará que todas las incautaciones reportadas al Observatorio de Drogas tanto de anfetaminas como de éxtasis, pertenecen en realidad a estas últimas como se presentan a continuación.



Gráfica 22. Incautaciones de comprimidos de drogas comercializadas como éxtasis en los últimos 15 años (escala logarítmica)



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia.

Debe tenerse en cuenta que la escala vertical es logarítmica lo que resulta apropiado para mostrar en una misma gráfica resultados como los de 2007 que casi llegan a los 2 millones de dosis, en comparación con los de 2008 o 2010 que no alcanzaron las 10.000 unidades. Es relevante aclarar que en los primeros años las incautaciones de comprimidos de drogas sintéticas se confundían y mezclaban con las de medicamentos de control especial, en parte debido a las dificultades para identificarlas en campo y la falta de capacitación al respecto; no obstante ha mejorado recientemente su conocimiento. Las incautaciones de esta droga se caracterizan por una gran variabilidad, incluso en los últimos años. Los grandes volúmenes de incautaciones de los años 2002, 2005 y 2007 se explican por medio de operaciones especiales como la Éxtasis II de 2002 o la incautación de 1.961.000 comprimidos en Copacabana-Antioquia en 2007.

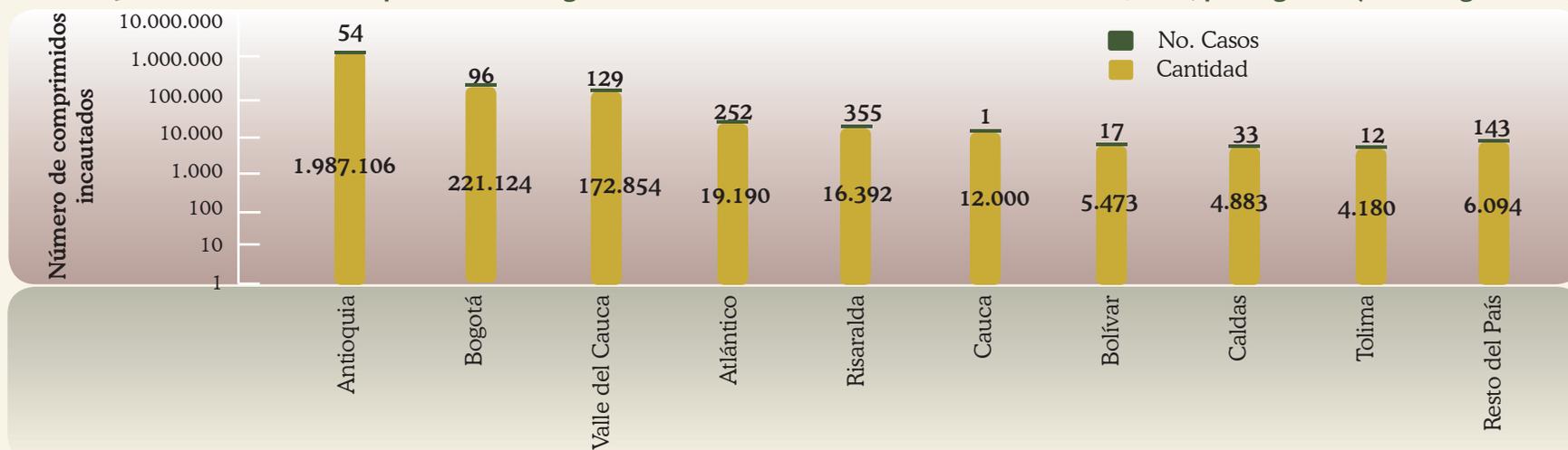
Partiendo del supuesto de que cada registro que se reporta al Observatorio de Drogas corresponde a los resultados individuales de cada operación, se resalta que de los 1092 registros de casos de incautaciones en el periodo 1999-2012, 64 por ciento (699 casos) de ellos fue por una cantidad inferior a 10 comprimidos, 33 por ciento han sido incautaciones entre 11 y 1000 unidades y apenas el 3 por ciento (38) de

los casos corresponde a grandes incautaciones con cantidades superiores a los 1000 comprimidos. Sería conveniente que las autoridades orientaran sus esfuerzos en mantener los valores globales de incautaciones pero enfocándose en eslabones superiores de la cadena de tráfico lo que generaría mayor impacto en la oferta de esta droga y en las organizaciones criminales detrás de ésta.

Al realizar un análisis por región, se encuentra que la gran mayoría de las incautaciones se han concentrado en 9 departamentos de Colombia, varios de los cuales registran los mayores índices de consumo como son el Distrito Capital y el eje cafetero.



Gráfico 23. Incautaciones de comprimidos de drogas comercializadas como éxtasis en los últimos 14 años, por regiones (escala logarítmica)



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia.

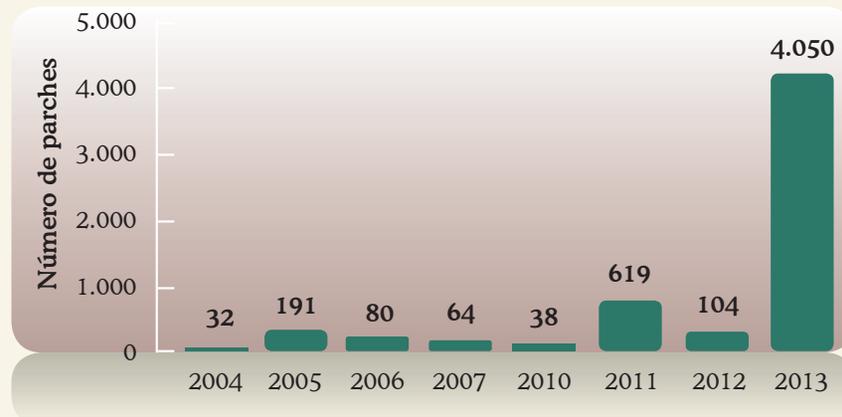
Se observa una heterogeneidad en el número de casos que justifican las cifras en cada departamento. Por ejemplo, en Risaralda el número de operaciones es casi cuatro veces las de Bogotá y más de seis veces las de Medellín; a pesar de ello, la suma total de unidades incautadas en dicho departamento es inferior. Atlántico es otro departamento con un número significativo de operaciones de pequeñas cantidades y el Valle está en un punto intermedio. Esto podría explicarse, en una mayor presión de la comunidad y de los comandantes para realizar incautaciones en uno de los departamentos con más altos consumo de drogas sintéticas como lo es Risaralda, lo cual posiblemente lleve a realizar y reportar incautaciones aún de pequeñas cantidades de esta droga que no tiene explícitamente definida en la ley una dosis personal; al respecto habría que preguntarse si las incautaciones de 1 o 2 comprimidos dan lugar a procesos judiciales que culminen en condenas. Esto podría no estar sucediendo en Bogotá DC y Antioquia por cuanto allí son más pocos los casos de incautaciones pequeñas: antes bien, 31 de las 38 operaciones que han sacado de circulación más de 1000 unidades de éxtasis, están concentradas en Bogotá, Valle, Antioquia y Atlántico. En síntesis, se espera que se pueda definir una estrategia integral para actuar frente a la tenencia, tráfico y consumo de este tipo de drogas.

Otro aspecto a tener en cuenta es la identificación en campo que se hace del éxtasis, ya que, el estudio de pureza realizado en el año 2009 en Bogotá demostró que pocas muestras son auténticas y por ende, pocas deberían arrojar resultados preliminares positivos para MDMA/MDA/MDEA e incluso para afetamina/metanfetamina. Es importante preguntarse entonces cómo deben considerarse los comprimidos que a pesar de tener apariencia exterior de éxtasis, no contienen ninguna de estas sustancias, lo cual se supondría ocurre con cierta frecuencia. Un caso de estudio que sirve para esta discusión, es la incautación en el año 2009 de 9575 tabletas de 1,4 clorfenilpiperazina-MCPT en el barrio Las Gaviotas de Barranquilla, según resultados confirmatorios de los laboratorios de la Fiscalía General de la Nación; en principio dicha incautación habría que reportarla como éxtasis debido a que bajo dicha denominación se pretendía comercializar, pero una vez revelada su verdadera identidad química, debiera complementarse el reporte aun cuando la droga no esté fiscalizada bajo el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. En consecuencia y con miras a enfrentar esta problemática, se trabaja para que los reportes sobre la identidad de las drogas sintéticas incautadas se hagan con posterioridad al examen confirmatorio de los laboratorios forenses.

Ahora bien, en general para las nuevas sustancias psicoactivas no fiscalizadas, tales como la ketamina y las piperazinas de las cuales se sabe ya han hecho presencia en el país, es necesario una actualización normativa que permita realizar y reportar sus incautaciones. Mientras tanto, por considerarse sustancias nocivas para la salud, en aplicación del artículo 374 del Código Penal podrían también retirarse de circulación y reportarse al Observatorio de Drogas de Colombia después de su identificación definitiva por los laboratorios forenses, con el propósito de avanzar en la recolección de evidencia sobre las denominadas drogas emergentes y su mercado.

Para el caso del LSD, una droga que llegó al país hace ceca de 40 años pero que ha mostrado aumentos considerables en su consumo reciente, las incautaciones comenzaron a conocerse a partir del año 2004 y tienen amplias variaciones. La gráfica presenta la información consolidada.

Gráfica 24. Incautaciones de parches de LSD (escala logarítmica).



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia

El LSD es una droga muy fácil de ocultar ya que no tiene olor y se dosifica en pequeños cartones que se pueden ocultar en la ropa o accesorios y, no tiene dosis mínima de porte para consumo personal definida explícitamente en la Ley; tampoco presenta coloración frente al reactivo de marquis que es el más utilizado en la identificación pre-

liminar de drogas sintéticas, con lo cual su caracterización en muchos casos es visual. Si bien se sabe que el LSD es difícil de producir y de adulterar, cada vez se conocen nuevas sustancias psicoactivas con carácter alucinógeno y con suficiente potencia para ser utilizadas como sustitutos del LSD según lo demostró en el año 2013 el Sistema de Alertas Tempranas para drogas emergentes del Ministerio de Justicia.

Adicionalmente, el evidente aumento en las incautaciones de LSD en 2013, refleja un mayor énfasis de las autoridades hacia la interdicción de este alucinógeno cuyo consumo ha aumentado drásticamente en los últimos años, especialmente en la población más joven.

Otro caso es el del 2C-B, droga sintética que según se dice llegó al país en el año 2007 y para la cual, de forma errónea, se ha creado una falsa imagen de que se trata de una droga de la alta sociedad, pero que según se ha podido demostrar, en un alto porcentaje, se trata de drogas falsificadas con otras sustancias incluso más peligrosas que el 2C-B auténtico. Para el año 2013, se conocieron varios casos de posibles incautaciones de esta droga; no obstante, aún no han sido reportados oficialmente al Observatorio de Drogas en la medida que aún se tienen dificultades para su correcta identificación. Por lo tanto es importante el fortalecimiento de la capacitación, el trabajo interinstitucional y la capacidad técnica de los laboratorios.

En relación con la infraestructura y precursores, apenas hay dos casos que han sido reportados al Observatorio de Drogas: el desmantelamiento de un laboratorio en el Valle en 2002 y la incautación de 220 kg de efedrina ese mismo año. No obstante, se tiene conocimiento, por otras fuentes de información, que en Colombia han habido más incautaciones de efedrina y pseudoefedrina. Ejemplos, como el sonado caso en el año 2006, en el que se encontraron 57 kg de efedrina camuflados en una llanta de avión con destino a México y los recientes laboratorios detectados en el sur de la ciudad de Bogotá D.C., dedicados a la extracción de pseudoefedrina de medicamentos antigripales que fueron retirados del mercado nacional desde 2010. En consecuencia es evidente el refuerzo que debe hacerse en cuanto al cumplimiento de la obligación de reportar al Observatorio de Drogas, todas las incautaciones y resultados en la lucha antidrogas y perfeccionar la calidad de estos reportes.

En cuanto a la infraestructura de producción, si bien no se han detectado desde hace 10 años laboratorios de producción ilícita de drogas sintéticas, si se presenta el fenómeno de triturado, adulteración y re-compresión de tabletas de drogas a comercializar como el éxtasis. Las instalaciones dedicadas a estas actividades deberían considerarse como infraestructuras de dosificación que deben reportarse al ODC con el fin de conocer las verdaderas dimensiones de la problemática.

Aunque se aprecian mejoras en la capacitación y capacidad técnica para enfrentar la producción y tráfico de drogas sintéticas, en Colombia, la situación es compleja debido a la presencia de sustancias no fiscalizadas y a la tendencia a la adulteración; además, cada vez se conocen nuevas estrategias de tráfico y ocultamiento de este tipo de drogas, que van desde el uso de internet, las redes sociales, así como de los servicios de mensajería instantánea. En conclusión, la presencia de nuevas sustancias como es el caso del 2C-B, trae nuevos retos para las autoridades que deberán siempre estar un paso adelante o al menos al mismo paso ante las nuevas dinámicas.

3.4 Sistema de Alertas Tempranas del Observatorio de Drogas de Colombia - SAT

El ODC, en cumplimiento de la función de generar conocimiento sobre el problema de las drogas, que indiquen las acciones de política pública en la materia, implementó el Sistema de Alertas Tempranas –SAT– y trabaja de manera articulada con los observatorios nacionales de drogas de los países miembros de la OEA y de las Naciones Unidas, así como con proyectos de cooperación regionales, birregionales y multilaterales.

Precisamente en el escenario internacional, el Programa COPOLAD⁶, que enfatiza la cooperación sobre drogas entre América Latina y la Unión Europea, los países integrantes han acordado hacer frente a la

⁶ Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas, financiado por la Unión Europea. Colombia es parte del consorcio integrado por 10 países de América Latina y Europa.

tendencia de las drogas emergentes con la implementación de sistemas de alertas tempranas, como herramienta necesaria para actuar oportunamente frente a drogas que pueden tener serios impactos en la salud y en la seguridad. Con este propósito, en el marco de COPOLAD se cuenta con el apoyo técnico de la CICAD/OEA, del Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías y de Europol.

Así mismo, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes –JIFE– promueve en los países, el establecimiento de mecanismos oficiales encaminados a reunir información sobre las nuevas sustancias psicoactivas, que incluye caracterización de su composición química, modalidades de uso indebido, técnicas de comercialización, nombres comerciales, métodos de distribución y desviación, así como países de origen. Se destaca especialmente que el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías y Europol, creó en 1997, el Sistema de Alertas Tempranas en Europa y se nutre de los sistemas de alerta nacionales.

Por esta razón, el ODC, inició, en 2012, el proceso de articulación institucional necesario para llevar a cabo la iniciativa de implementar el Sistema de Alertas Tempranas –SAT– sobre Drogas en Colombia luego de un encuentro en el que se identificaron los potenciales aportes de cada entidad al Sistema.

A partir de estos insumos, se diseñó la propuesta de diseño del Sistema de Alertas Tempranas sobre Drogas en Colombia definido como el mecanismo de intercambio de información creado por el ODC con el fin de mitigar y reducir el impacto de las drogas emergentes a partir de la oportuna detección, evaluación del riesgo y generación de información confiable dirigida a las autoridades relacionadas y la comunidad en general.

Los objetivos planteados por el SAT son:

- Aportar a la reducción de riesgos y daños a la salud derivados de las drogas emergentes, en el marco del eje de mitigación de la Política de reducción del consumo de drogas.
- Generar información oportuna basada en evidencias dirigida a quienes toman decisiones de política.
- Generar un espacio de intercambio de información virtual entre las instituciones y actores del sistema.

- ➔ Contribuir al fortalecimiento de las acciones prevención y atención por parte de las autoridades responsables en el sector salud.
- ➔ Favorecer la rápida acción por parte de las autoridades encargadas de controlar la oferta de drogas.

El SAT, resulta de reconocer que Colombia no es ajena al fenómeno de las drogas emergentes. En los últimos años, los estudios nacionales de consumo de drogas, el registro de pacientes atendidos por consumo de drogas, blogs y foros virtuales de consumidores de drogas, noticias de prensa, etc., revelan la existencia de oferta y consumo de nuevas drogas, cambios en los patrones o aumentos inusuales de drogas ya conocidas, tanto naturales como sintéticas, fiscalizadas o no, entre las cuales figuran: la heroína, el *dick*, la metanfetamina en cristales, el LSD, la ketamina, los hongos alucinógenos, la salvia divinorum, el GHB (gamma hidroxibutirato), el 2C-B (4-bromo-2,5-dimetoxifeniletilamina), entre muchos otros.

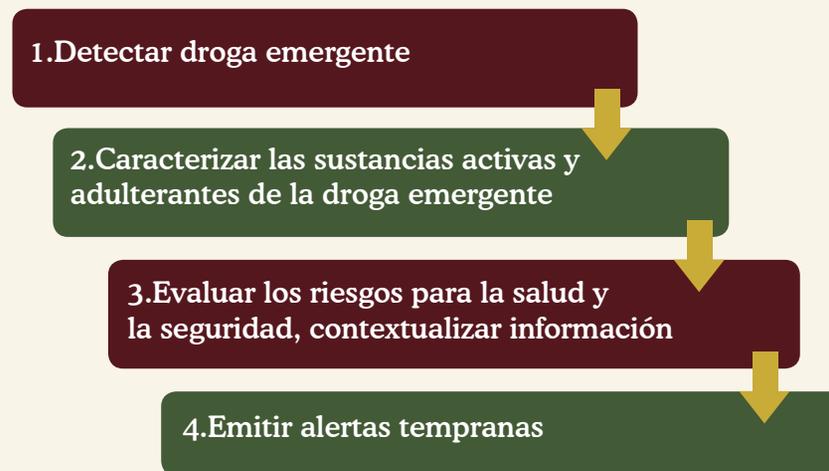
Por otro lado, el alto índice de adulteración de las drogas, el cambio frecuente en los agentes de corte y las mezclas hechas por los traficantes, hacen que cada combinación pueda tener unos efectos e implicaciones diferentes para la salud del consumidor y para el sistema de salud que debe ofrecerle tratamiento.

Dar respuesta al desconocimiento que existe actualmente sobre la mayoría de las nuevas drogas en cuanto a sus efectos, composición real y grado de adulteración, así como los cambiantes patrones de consumo.

El número de estas sustancias está en permanente aumento y es necesario mejorar la capacidad de respuesta del país para enfrentar la problemática.

El SAT integra diferentes fuentes de información, actores y fases de acción, así:

Gráfica 25. Modelo del SAT



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia.

1. Detección de drogas emergentes (nuevas sustancias, cambios de las características de las sustancias en cuanto a su composición, presentación, adulteración y patrones de consumo).
2. Caracterización de la sustancia emergente. Incluye toda la información disponible sobre la droga
3. Estudio de los riesgos que implica el consumo, la producción y el tráfico de una nueva sustancia o un nuevo patrón de consumo. El estudio parte del análisis químico de la sustancia, el análisis de los efectos toxicológicos y demás información relevante.
4. Generación de alertas con información dirigida al público interesado, al sector salud y a las autoridades encargadas del control e interdicción de drogas.

Logros del SAT

Desde 2013, se avanza en el diseño del Sistema, la construcción de alianzas interinstitucionales en torno al SAT y paralelamente se generaron dos alertas relacionadas con la adulteración del LSD (Dietilamina de Ácido Lisérgico) y de la droga que circula como 2CB (tucibi), información en junio del mismo año, lo que representó importantes hallazgos para el sector salud.

En cuanto al LSD, llamó la atención que el último Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria reveló que el LSD es la segunda droga más consumida entre los jóvenes después de la marihuana. También se recibieron reportes sobre síntomas inusuales en los consumidores que acudían a buscar ayuda médica. Esto llevó a que el Ministerio de Justicia y del Derecho solicitara a la Fiscalía General analizar en sus laboratorios muestras recogidas en Bogotá, Pereira y Manizales.

Estas muestras, analizadas con metodologías de última tecnología (cromatografía de gases acoplada a espectrometría de masas), llevaron a concluir que en Colombia lo que se vende como LSD, en



realidad es una mezcla que contiene peligrosas sustancias sintéticas conocidas como 25B-NBOMe y 25C-NBOMe, que según el examen científico, tienen el potencial de generar problemas de salud y llevar al usuario a requerir servicios de urgencias.

“Las sustancias actúan potenciando los receptores 5 HT₂ de la Serotonina -que es el neurotransmisor que entre otras funciones tiene el de regular el ciclo sueño-vigilia, los umbrales convulsivos y los movimientos coordinados-, por esta razón alteran la regulación de estas funciones y producen efectos agudos como: episodios psicóticos agudos, crisis de pánico, cuadros de despersonalización, insomnio y pueden llegar a producir cuadros convulsivos generalizados similares a un status epiléptico. En las crisis de pánico, existe un alto riesgo de que el individuo presente intentos de suicidio o episodios de psicosis paranoide severa”⁷, explica la Alerta expedida por el Observatorio de Drogas, la cual se puede consultar en www.odc.gov.co

En cuanto a la alerta sobre 2CB, por solicitud del Ministerio de Justicia y del Derecho, el laboratorio de Química del CTI de la Fiscalía, analizó muestras de 2CB (Tucibí) comercializadas en Bogotá. El resultado mostró que esta droga tiene como componente ketamina, sustancia de uso farmacéutico que en algunos casos, también es de uso veterinario. En otras muestras, recogidas en incautaciones hechas en el Valle del Cauca, entre marzo y abril de 2013, se decomisaron entre 3.000 y 4.000 dosis y se encontró que no contenían 2C-B.

La droga, que se comercializa en forma de polvo de colores, tiene un alto costo para los consumidores que desconocen lo que están comprando en realidad.

La ketamina, droga disociativa con efectos alucinógenos puede producir anestesia, cataplexia, inmovilidad, taquicardia, aumento de la presión sanguínea, nistagmo, hipersalivación, amnesia, habla confusa, pérdida de coordinación e incluso delirios, psicosis o síntomas similares a un ataque de esquizofrenia. Además tiene alto potencial de crear dependencia.

⁷ <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/SAT/AlertaLSD.pdf>

Es importante destacar que se originó alerta porque la mezcla de estas sustancias con otras drogas puede potenciar sus efectos o generar efectos cruzados con desenlaces incluso fatales.

Tanto la creación del SAT como dichas alertas fueron entregadas inicialmente al Consejo Nacional de Estupefacientes, a medios de comunicación y a la comunidad en general. Los hallazgos del SAT fueron valorados por las diferentes autoridades, por la comunidad nacional y también por la comunidad internacional.

El SAT y la situación del país en materia de sustancias psicoactivas y drogas emergentes fueron presentados en el Encuentro Internacional de Expertos sobre Nuevas Sustancias Psicoactivas (NPS) organizado por la Sección Científica y de Laboratorios de UNODC del 3 al 5 de septiembre de 2013 en Viena, Austria. El Ministerio de Justicia y del Derecho fue convocado porque se consideró el Sistema como un proyecto de vanguardia, novedoso y único en América Latina.

Igualmente, Colombia fue invitada a presentar su experiencia entorno a los nuevos retos que plantea la implementación de un Sistema de Alerta Temprana (SAT) en el 3er Taller de Hermanamiento Temático: “Encuentro de Observatorios Nacionales de AL y UE”, actividad coordinada por el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías y

la CICAD-OEA, realizado del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2013 en Lisboa (Portugal), y en el que se contó con la participación de 56 delegados de los observatorios nacionales de drogas y observatorios supranacionales de los países CELAC y de la UE.

Así mismo, el SAT ha sido presentado en diferentes entidades, talleres y eventos nacionales, como un instrumento indicativo que permite sensibilizar a las autoridades y activar las redes necesarias para su funcionamiento.

En 2014, desde el ODC se propone seguir avanzando en la construcción del SAT, especialmente en lo que tiene que ver con lograr que todas las entidades y actores se vinculen mediante el reporte oportuno de la información y con la participación en las diferentes fases propuestas. Desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se entiende la gran responsabilidad que asume el SAT, en especial en lo que tiene que ver con la rápida detección de las sustancias nuevas o emergentes, la realización de análisis químicos rigurosos y validados de las sustancias, la completa caracterización de las sustancias y la generación de información útil para la toma de decisiones en diferentes sectores.

4

**PROBLEMÁTICA DE LOS
CULTIVOS, PRODUCCIÓN
DE DROGA Y ACCIONES
PARA SU CONTROL**



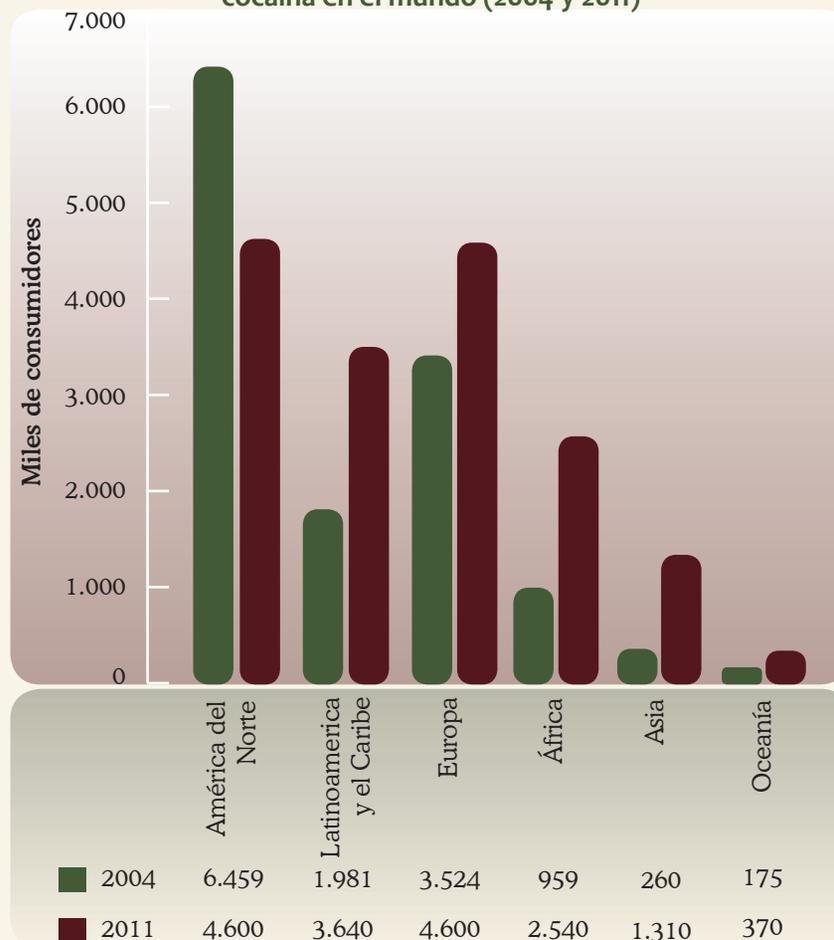
Introducción

El balance histórico de los cultivos y producción de droga muestra que se trata de una problemática altamente dinámica con continuos cambios y variaciones a lo largo del tiempo en la cadena de producción, procedimientos, mercados, estructuras organizativas y actores involucrados; todo un desafío para la prevención y el control por parte de los países.

De otro lado, al analizar las estimaciones de prevalencia en los países consumidores, se muestran cambios de tendencias a lo largo del tiempo. Mientras que América del Norte y Europa Occidental presentaban la mayor demanda mundial de cocaína, en la actualidad, la tendencia podría estar cambiando. Si bien el consumo se incrementa en varios países de América del Sur y en menor medida en África y Asia, podrían ser mercados potenciales importantes para cambiar la tendencia de la demanda global de cocaína¹. El incremento de la demanda de droga en algunos países de América del Sur², presenta señales de alerta en tanto se estarían convirtiendo en un mercado de importancia para el negocio del narcotráfico, con menores riesgos y mayores ganancias. Lo anterior, muestra la continua adaptabilidad del negocio del narcotráfico en la búsqueda de alternativas que se acomodan a las exigencias de la demanda³.

- 1 World Drug Report, 2013. Las estimaciones de UNODC indican que 17 millones de personas utilizan cocaína al menos una vez en el último año, que equivale al 0,37% de la población mundial entre 15-64 años.
- 2 Las encuestas de consumo reportan incremento del consumo en países como Brasil, Argentina y Uruguay, entre otros.
- 3 Llama la atención el reporte de mercados emergentes de cocaína en Europa oriental y el Asia sudoriental que aunque pequeños dan señales de alerta.

Gráfica 26. Variación del número de personas consumidoras de cocaína en el mundo (2004 y 2011)

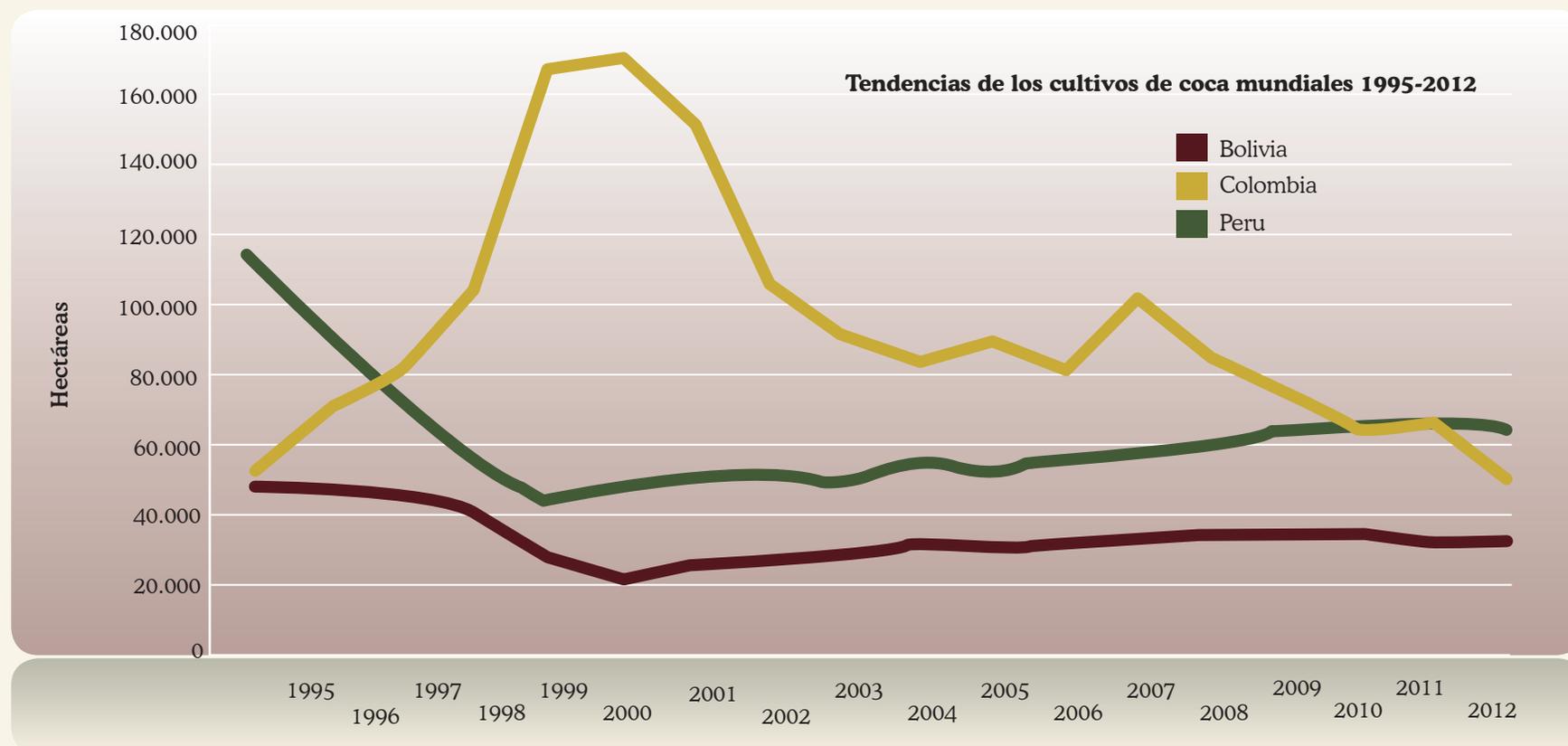


Fuente: Reporte mundial de drogas 2006 (p97) y 2013 (p38).

4.1. Tendencias y dinámicas de los cultivos de coca

El comportamiento histórico de las áreas sembradas, muestra que se trata de un problema que se debe dimensionar en el ámbito regional (Colombia, Perú y Bolivia), sin desconocer que cada país tiene sus particularidades y procesos de desarrollo económico, político e institucional. No obstante, las acciones de un país, dependiendo del momento histórico, pueden repercutir en los otros.

Gráfica 27. Tendencias de los cultivos de coca mundiales



Fuente: WDR

Un breve recuento histórico muestra la dinámica que presenta la problemática de los cultivos y producción de droga. En la década del setenta, se procesaba la pasta y base de coca en Perú y Bolivia y los narcotraficantes colombianos la importaban desde estos países para procesarla y convertirla en clorhidrato de cocaína en Colombia y enviarla hacia los mercados de consumo. En los ochentas, se consolida la estructura de los carteles de la droga, los narcotraficantes integraron todo el proceso del negocio del narcotráfico, desde el cultivo de la hoja de coca hasta el procesamiento y el control de los precios y mercados. La campaña de erradicación y sustitución de cultivos en Perú y Bolivia, junto con programas de interdicción aérea desde Perú hacia Colombia, fueron factores que contribuyeron en el descenso de los cultivos en dichos países y se incrementara en Colombia convirtiéndola en el principal cultivador de hoja de coca. En Colombia, el área sembrada pasó de 37.100 ha, en 1992 a 122.500 ha, en 1999.

En el año 2000, los cultivos de coca alcanzaron el punto más alto con 163.000 hectáreas; Colombia participaba con el 74 por ciento del total global. A partir de 2001, la oferta potencial mundial comenzó a descender; sin embargo, la disminución de las áreas sembradas en Colombia nuevamente fue compensada con incrementos en otros países de la región. Frente al aumento de los cultivos se las acciones primordialmente en el terreno de la represión.

En Colombia la aspersión aérea con el herbicida glifosato⁴ pasó de un promedio anual de 50.000 ha asperjadas, entre 1994 y 2000, a un promedio de 120 mil hectáreas al año, entre 2001 y 2005. Aunque se esperaba que la destrucción forzosa de cultivos conllevara a una menor disponibilidad en los centros de demanda, a un incremento en los precios de venta al consumidor y una menor pureza de las drogas, la reducción notoria del área sembrada y sus efectos sobre la producción total de droga no fueron determinantes dado que el flujo de cocaína y las incautaciones no fueron afectados.

4 Colombia es el único país andino que utiliza la aspersión aérea para la erradicación de los cultivos ilícitos. La aspersión aérea comenzó en 1984 en áreas dedicadas al cultivo de marihuana, en las zonas de la Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía de Perijá. Frente al inusitado incremento de cultivos de amapola, el Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó la aspersión aérea y en 1994, el gobierno nacional autorizó asperjar los cultivos de coca que para ese año se estimaban en 39.700 hectáreas.

Menos área cultivada en coca, más producción de cocaína

El área sembrada en coca a nivel mundial permaneció relativamente estable entre el 2003 y 2005 con un promedio de 157 mil hectáreas sembradas; Colombia representaba el 54 por ciento de los cultivos mundiales, Perú el 30 por ciento y Bolivia el 16 por ciento. Sin embargo, a pesar de la reducción del área sembrada, se presentó en Colombia un incremento en la productividad de la hoja de coca y la producción de cocaína, es decir, aunque el área disminuía, ello no implicó que disminuyera la producción de clorhidrato de cocaína proporcionalmente. Esto explica, en alguna medida, por qué el precio de la cocaína no se incrementó en los mercados nacionales e internacionales, las incautaciones continuaron en aumento y de igual forma, el consumo de droga a nivel mundial. El potencial de producción de cocaína mundial en el período 2003-2005 estaba en un promedio de 980 toneladas y en Colombia durante el mismo período, de 636 toneladas.

Una de los motivos que contribuyó a mejorar el rendimiento de los cultivos de coca en Colombia se atribuyó a las prácticas agrícolas y técnicas mejoradas. Se comprobó que los cultivadores utilizaban alrededor de 50 productos entre fertilizantes, herbicidas y fungicidas, algunos con altos grados de toxicidad, para aplicar a los cocales con el fin de prevenir malezas, plagas y enfermedades, así como lograr un máximo rendimiento del cultivo⁵.

Últimas tendencias en los cultivos y producción de droga

Las tendencias de los cultivos y producción de droga muestran señales de cambio. En 2007 aumentó la superficie de cultivo de coca mundial a 181.600 hectáreas, el reporte más alto después del registrado en 2001. Colombia presentó un incremento del 27 por ciento en relación con el año anterior. Entre 2008 y 2011, el promedio del cultivo de coca regional bajó a 160.000 hectáreas sembradas. Un cambio

5 Características Agroclturales de los Cultivos de Coca en Colombia, 2006. UNODC/SIMCI-DNE

significativo en el país fue la expansión de los cultivos hacia zonas fronterizas, zonas en las cuales se comenzaron a formar “clústeres” de encadenamiento productivo.

En cuanto al potencial de producción de cocaína mundial, los datos reportados en 2007 y 2008 fueron de 1.024 y 865 toneladas respectivamente. A partir de 2009 se establecieron rangos de estimación para la revisión de los factores de conversión que permiten niveles de comparabilidad entre los países. Los rangos para el 2009 oscilaron entre 842 y 1.111 toneladas; en 2010 entre 788 y 1.060 toneladas y en 2011 entre 776 y 1051 toneladas⁶, lo cual mostraría un volumen de producción relativamente estable.

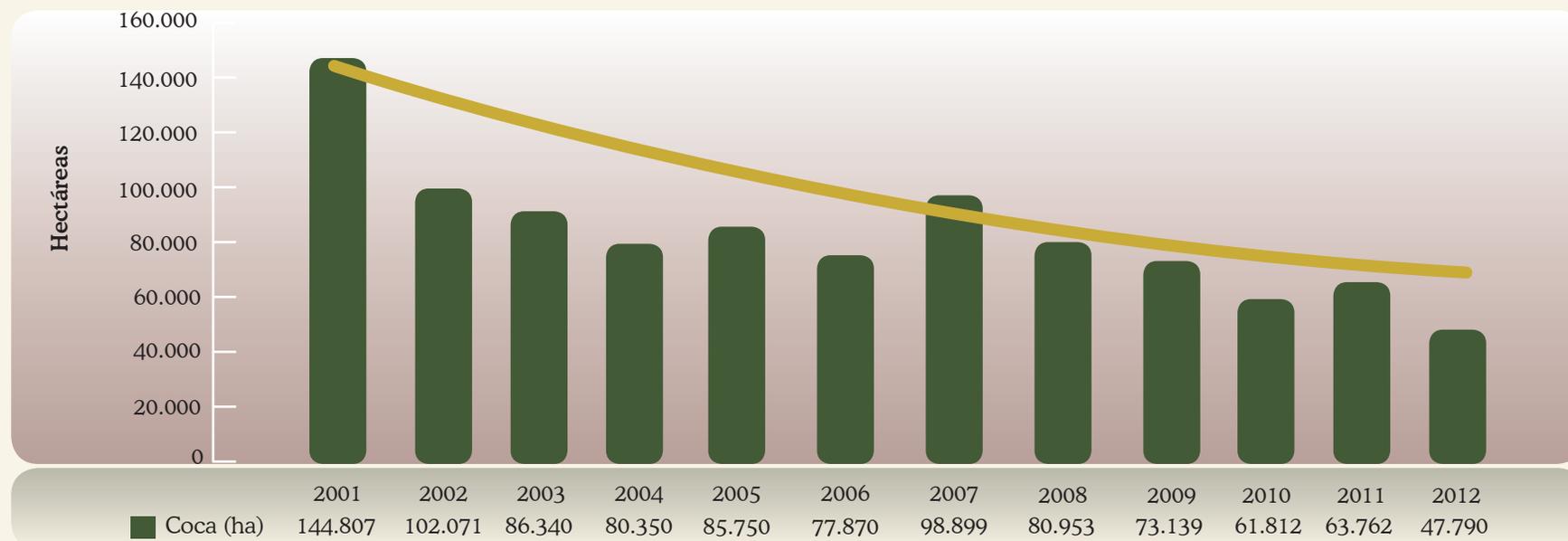
Los estudios en Colombia mostraron una tendencia a la disminución de la productividad de la hoja de coca y el potencial de producción de cocaína, reportando para el 2009 un potencial de producción de

cocaína de 410 toneladas, en 2010 se redujo a 350 toneladas y en 2012 a 309 toneladas.

Reducción sustancial del área sembrada con coca y el potencial de producción de cocaína en Colombia

En Colombia se presentan avances importantes en la reducción del área sembrada y el potencial de producción de cocaína; del récord histórico alcanzado en el 2000 con 163 mil hectáreas sembradas se redujo a 64 mil hectáreas en 2011 y 48 mil hectáreas en 2012. No obstante, algunas zonas del país muestran relativa estabilidad y en alguna medida persistencia de la problemática, lo cual indica que se deben mantener los esfuerzos hasta lograr liberar los territorios de los cultivos ilícitos.

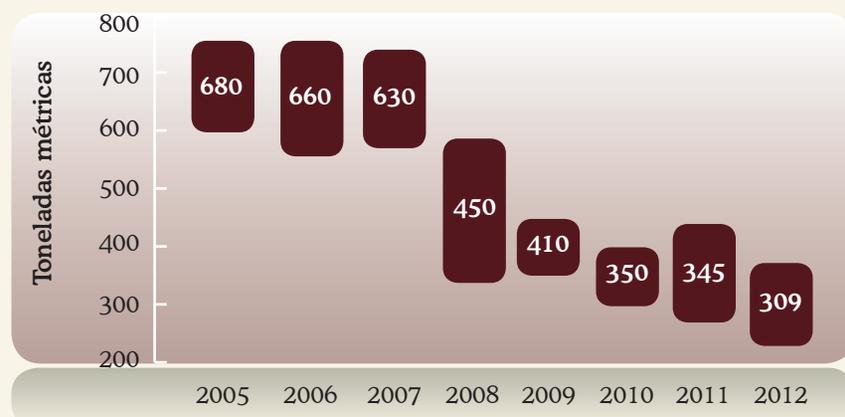
Gráfica 28. Cultivos de coca en Colombia 2001 – 2012



⁶ En el Informe Mundial de Drogas 2013, se reporta que debido a la continua revisión de los factores de conversión, no ha sido posible proporcionar una estimación puntual del nivel de producción de cocaína mundial desde 2009. Los reportes de Perú y Bolivia se encuentran en proceso de revisión por parte de UNODC para tener niveles de comparabilidad de las estimaciones entre los países,

Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI, Censo 2012

Gráfica 29. Producción potencial de Clorhidrato de cocaína pura en Colombia



Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI, Censo 2012

En Colombia se pueden identificar cuatro núcleos permanentemente afectados por cultivos en los dos años de referencia: **Regiones Pacífico, Putumayo-Caquetá, Meta-Guaviare y Central**. Si bien se presentan señales positivas de reducción, las zonas afectadas por los cultivos de coca en algunas regiones del país muestran, en alguna medida, persistencia de la problemática (Catatumbo, Pacífico). Los núcleos se mantienen dentro de una misma región, sin embargo, sufren contracciones, disminución de la densidad de siembra o aumentos y expansiones manteniéndose en un mismo territorio.

Ver tabla 17

La estabilidad geográfica se manifiesta en una recurrencia de lotes antiguos y la aparición de nuevos en espacios muy cercanos a los antiguos. Se observa como factor común, en las diferentes regiones, que los ríos dirigen la expansión de cultivos de coca hacia zonas limítrofes del núcleo, modificando el paisaje, y en algunos casos, rompiendo el límite del núcleo, creando nuevos sitios de asentamiento del cultivo.

En el ámbito municipal, en 2012, fueron afectados por los cultivos de coca 209 municipios de 23 departamentos. El 80 por ciento de los cultivos de coca se encuentran en 46 municipios, el 37 por ciento se con-

centra en 10 municipios. El municipio de Tumaco en el departamento de Nariño, reporta la mayor afectación y a partir de 2001 se encuentra entre los 10 municipios con más hectáreas de coca sembradas⁷. Llama la atención, la persistencia de la siembra en este municipio a pesar de la intensidad de las medidas para su control-. A continuación se presentan los diez municipios con la mayor área cultivada en 2012:

Tabla 18. Los diez municipios del país con mayor área sembrada 2012

Municipio	Departamento	Cultivos de coca (ha)	% Censo
Tumaco	Nariño	5.065	10,6%
El Tambo	Cauca	1.876	3,9%
Barbacoas	Nariño	1.815	3,8%
Tibú	Norte de Santander	1.658	3,5%
Puerto Asís	Putumayo	1.463	3,1%
Miraflores	Guaviare	1.391	2,9%
Cumaribo	Vichada	1.234	2,6%
Puerto Leguizamó	Putumayo	1.218	2,5%
Puerto Rico	Meta	1.064	2,2%
El Retorno	Guaviare	1.028	2,2%
Total		17.812	37%

Fuente: Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2013. UNODC/SIMCI

4.1.1 Los cultivos de coca en Unidades Territoriales Especiales

Los cultivos de coca, en Unidades Territoriales Especiales, cobran particular importancia porque el 39 por ciento de toda el área sembrada con coca en Colombia en 2012, se encuentra en este tipo de zonas. Adicionalmente, si se contemplan las fronteras como zonas vulnerables a los cultivos de coca, esta participación se incrementa en 14 por ciento para 2012; por tanto, 52 por ciento de los cultivos de coca del

⁷ Ibíd.

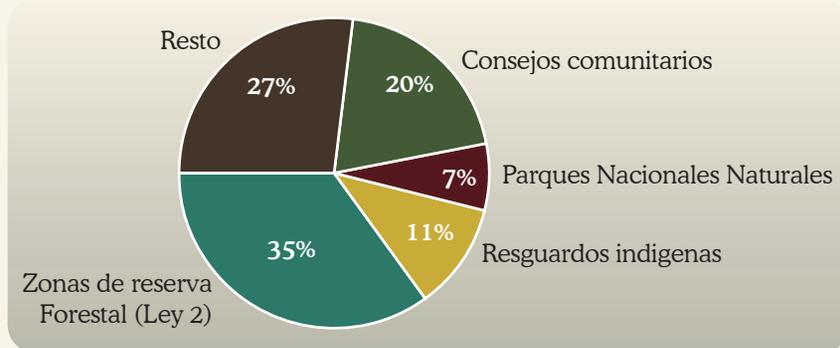
Tabla 17. Cultivos de coca por departamento en Colombia, 2005-2012 (hectáreas)

Departamento	Dic.- 2005	Dic.- 2006	Dic.- 2007	Dic.- 2008	Dic.- 2009	Dic.- 2010	Dic.- 2011	Dic.- 2012	% Cambio 2011-2012	% del total 2012
Nariño	13.875	15.606	20.259	19.612	17.639	15.951	17.231	10.733	-38%	22%
Putumayo	8.963	12.254	14.813	9.658	5.633	4.785	9.951	6.148	-38%	13%
Guaviare	8.658	9.477	9.299	6.629	8.660	5.701	6.839	3.851	-44%	8%
Cauca	2.705	2.104	4.168	5.422	6.597	5.908	6.066	4.325	-29%	9%
Norte de Santander	844	488	1.946	2.886	3.037	1.889	3.490	4.516	+29%	9%
Caquetá	4.988	4.967	6.318	4.303	3.985	2.578	3.327	3.695	+11	8%
Antioquia	6.414	6.157	9.926	6.096	5.096	5.350	3.104	2.725	-12%	6%
Meta	17.305	11.063	10.386	5.525	4.469	3.008	3.040	2.699	-11	4%
Chocó	1.025	816	1.080	2.794	1.789	3.158	2.511	3.429	+37%	7%
Vichada	7.826	5.523	7.218	3.174	3.228	2.743	2.264	1.242	-45%	3%
Bolívar	3.670	2.382	5.632	5.847	5.346	3.324	2.207	1.968	-11%	4%
Córdoba	3.136	1.216	1.858	1.710	3.113	3.889	1.088	1.046	-4%	2%
Valle del Cauca	28	281	453	2.089	997	665	981	482	-51%	1%
Santander	981	866	1.325	1.791	1.066	673	595	111	-81%	0,2%
Guainía	752	753	623	625	606	446	318	301	-5%	0,6%
Vaupés	671	460	307	557	395	721	277	254	-8%	0,5%
Arauca	1.883	1.306	2.116	447	430	247	132	81	-38%	0,2%
Amazonas	897	692	541	836	312	338	122	98	-20%	0,2%
Boyacá	342	441	79	197	204	105	93	10	-90%	0,02%
Caldas	189	461	56	187	186	46	46	16	-66%	0,03%
Magdalena	213	271	278	391	169	121	46	37	-19%	0,1%
Cundinamarca	56	120	131	12	0	32	18	0	-100%	n.a
La Guajira	329	166	87	160	182	134	16	10	-40%	0,02
Cesar								13	+100%	0,03%
TOTAL	85.750	77.870	98.899	80.953	73.139	61.812	63.762	47.790	-25%	100%
Departamentos afectados	23	23	23	24	22	23	23	23		

Fuente: Tomado del Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2013. UNODC/SIMCI

país se encuentran en estas zonas. El informe de monitoreo de cultivos de coca reporta para el año 2012 que 7 por ciento de los cultivos se encontraba en Parques Nacionales Naturales (se incrementaron en 5 por ciento en relación con el 2011); 12 por ciento en Resguardos Indígenas; 13 por ciento en zona de la franja de los diez kilómetros (frontera Colombia-Ecuador) y 20 por ciento en Consejos Comunitarios; a lo anterior se adicionan las zonas de reserva forestal que corresponden de alrededor de 35 por ciento.

Gráfica 30. Zonas donde se encuentran los cultivos de coca en 2012



Fuente: Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2013. UNODC/SIMCI

En relación con la presencia de cultivos de coca en Parques Nacionales Naturales-PNN, de acuerdo con el Informe Dinámica y Caracterización de las Áreas Circundantes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, el sistema de PNN está constituido por 58 parques de los cuales, 25 han estado afectados por cultivos de coca en algún momento en los últimos 12 años. Históricamente, el 80 por ciento de todos los cultivos de coca detectados dentro de los parques nacionales naturales se concentra en cuatro de ellos: Paramillo, La Paya, Sierra de la Macarena y Nukak; y en alerta los parques de Munchique y Catatumbo-Bari cuya participación se mantiene constante.

Los parques han contribuido en un rango de 4 por ciento a 7 por ciento del área en coca, teniendo su mayor participación entre 2005 y 2012. Es importante resaltar que el área estimada de afectación respecto al total del área de parques representa 2 por ciento.

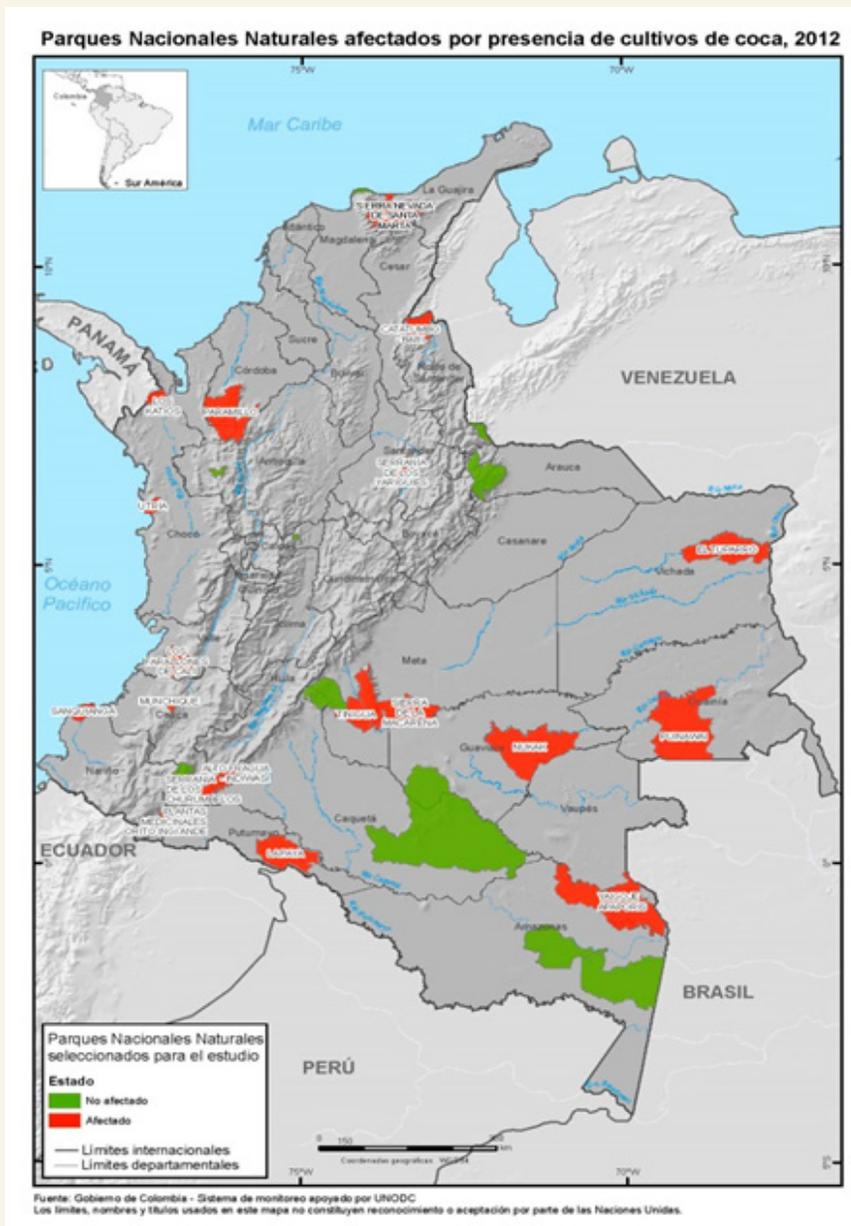
Tabla 19. Cultivos de coca en Parques Nacionales Naturales, 2011-2012

Región	Parque	2011	2012
Amazonia	Puinawai	42	45
	Yaigoje - Apaporis	6	9
Central	Catatumbo - Bari	191	155
	El Cocuy	0	0
	Paramillo	446	408
	Serranía de los Yariguíes	10	3
Meta - Guaviare	Nukak	786	634
	Selva de Florencia	0	0
	Sierra de la Macarena	971	1.466
Orinoquia	Tinigua	0	5
	El Tuparro	18	11
Pacífico	Los Farrallones de Cali	79	38
	Los Katios	4	3
	Munchique	128	204
	Sanquianga	5	7
Putumayo - Caqueta	Utría	1	2
	Alto Fragua - indiwasi	6	14
	La Paya	500	362
	Plantas Medicinales Orito Ingi Ande	2	5
Sierra nevada	Serranía de los Churumbelos	1	3
	Sierra Nevada de Santa Marta	11	4
Total		3.207	3.378

Fuente: Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2013. UNODC/SIMCI

En el año 2013, el análisis de tendencia en zonas estratégicas que realiza SIMCI anualmente se focalizó en determinar cuáles eran las características del territorio circundante en el cual están localizados los PNN bajo un enfoque de amenaza y vulnerabilidad para así determinar cómo el objeto de conservación del área protegida podría llegar a ser vulnerado. Este estudio analizó aquellos parques afectados en su interior por cultivos de coca y los que sin estar afectados se localizan en un territorio susceptible a la presencia de dicho cultivo; el ejercicio implicó el desarrollo de talleres regionales con participación de diferentes entidades y con análisis de información secundaria e histórica de SIMCI.

Gráfica 31. Parques Nacionales Naturales afectados por presencia de cultivos de coca



El Informe de SIMCI Dinámica y Caracterización de las Áreas Circundantes al Sistema de Parques Nacionales Naturales resalta que los cultivos de coca no son la principal amenaza directa que se configura dentro de las áreas protegidas; si bien este fenómeno dinamiza la transformación del paisaje que ocurre dentro y en el área circundante y a su vez favorece la entrada de otro tipo de amenazas; actividades antrópicas como la ganadería, la tala, el tráfico de fauna y flora, corredores para desvío y tráfico de sustancias químicas, la minería y el desarrollo de grandes megaproyectos se identifican como las mayores presiones que actúan desde el área circundante hacia los PNN, y en algunos casos han llegado al interior de los mismos, generando fragmentación en ecosistemas vulnerables y estratégicos.

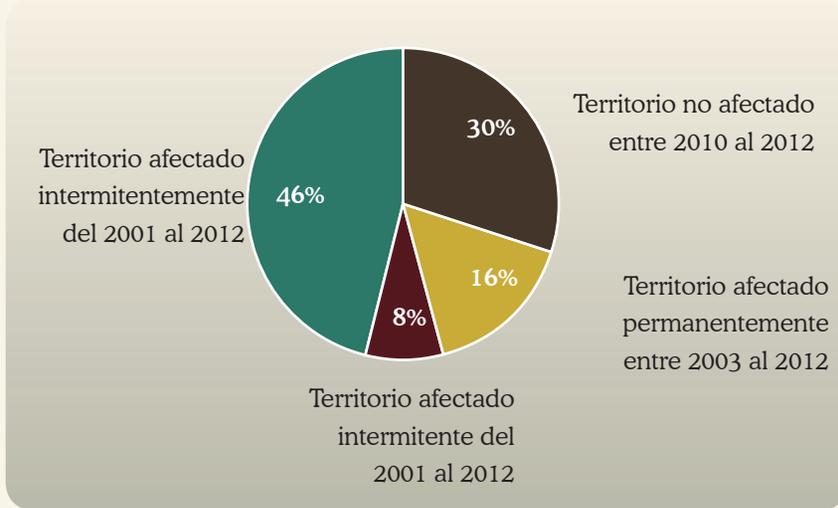
4. 1.2 Dinámica de afectación de los cultivos de coca en Colombia, 2001-2012⁸

El análisis de la dinámica de las áreas⁹ indica que el 16 por ciento del territorio se mantiene afectado de manera permanente entre 2001 y 2012, principalmente en Nariño, Putumayo, Meta, Guaviare, Bajo Cauca, Sur de Bolívar y Norte de Santander. El 48 por ciento del área afectada es intermitente, aparece y desaparece en algún momento del año durante el periodo de análisis. El 6 por ciento presenta afectación reciente y corresponde a las zonas de expansión y nuevas áreas con cultivos de coca, la afectación ocurre principalmente en la región Pacífico, Sierra Nevada y Amazonía. El 30 por ciento se mantiene sin coca en los últimos tres años, principalmente en el sur del Meta, Uribá antioqueño y Santander.

⁸ Informes de Monitoreo de Cultivos de Coca, Simci.

⁹ En Colombia se ha realizado un monitoreo empleando un marco de muestreo de grillas de cinco kilómetros asociado a un análisis estadístico, que permite el análisis espacial histórico de los cultivos de coca con variables asociadas.

Grafica 32. Permanencia de los cultivos de coca en el territorio



Fuente: UNODC/SIMCI

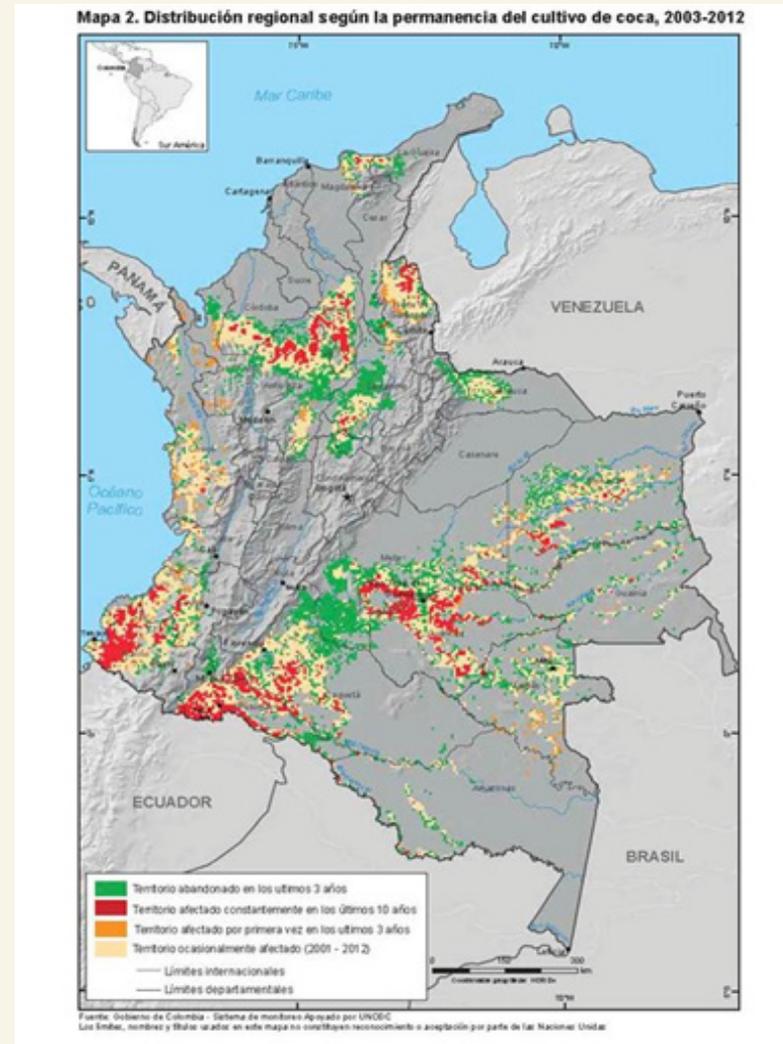
Aunque se ha tratado de medir o evaluar los factores que conllevan a la estabilidad o persistencia del fenómeno, hay una amplia gama de posibles factores a considerar pero que generan algún tipo de dificultad en cuanto a su medición o cuantificación de impactos. Diversas fuentes académicas asocian la presencia de cultivos de coca principalmente con las siguientes condiciones del entorno¹⁰:

- i) Condiciones biofísicas y ecológicas favorables,
- ii) Aislamiento geográfico,
- iii) Prevalencia de condiciones de pobreza,
- iv) Prevalencia de condiciones inadecuadas de calidad de vida,
- v) Presencia de actores armados ilegales o conflicto territorial.

¹⁰ Indicadores para el seguimiento de zonas libres de ilícitos. Guía Metodológica, 2011. UNODC y Gobierno Nacional.

No obstante, dichas condiciones no se consideran como necesarias o suficientes por sí mismas para el establecimiento de cultivos de coca sino que están asociadas a un conjunto de condiciones o dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales con escenarios de mayor riesgo potencial.

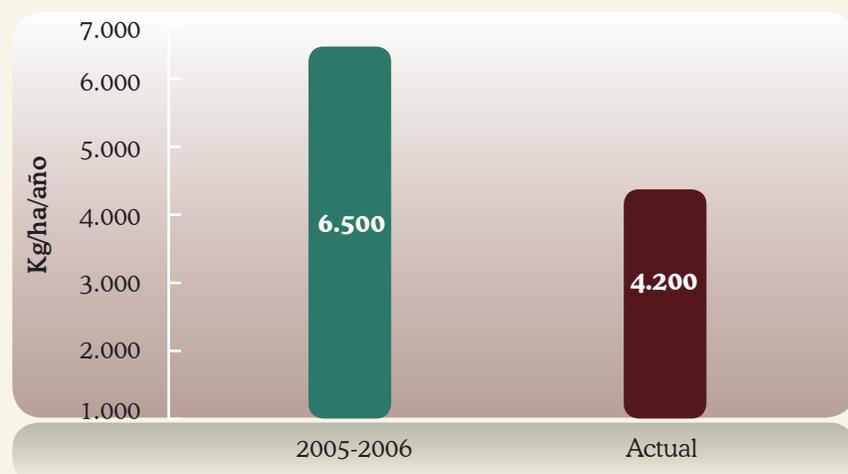
Grafica 33. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2003-2012



4. 1.3. Disminución en los rendimientos y el potencial de producción de cocaína

Precisar el alcance e impacto de los cultivos en términos de producción y rendimientos es uno de los objetivos de los estudios que se realizan en Colombia¹¹, pero reviste gran importancia comprender las realidades regionales y locales y sus tendencias, para que a partir de este conocimiento se puedan plantear alternativas o estrategias integrales en torno a la problemática de las zonas afectadas por los cultivos ilícitos.

Gráfica 34. Comparativo rendimiento



11 UNODC/SIMCI y el Gobierno Nacional vienen realizando estudios de productividad de la hoja de coca y sus derivados; estudios para determinar tipos y usos de las sustancias químicas y procesos de extracción; estudios de eficiencia; taxonomía; entre otros, que además de afinar el cálculo de potencial de producción de cocaína, tienen como objetivo obtener información del proceso de transformación y brindar información sobre eventuales cambios en los procedimientos.

Tabla 20. Estimación de la productividad de la hoja de coca

Estimación de la productividad de la hoja de coca				
País	Año de estudio	Rendimiento hoja de coca Tm/ha	Cosechas por año	Densidad de siembra Plantas/ha
Colombia (I fase)	2005	6,5 tm/ha hoja fresca	4,5	11.000
Colombia (II fase)	2010	4,5 tm/ha hoja fresca	4,5	12.107
Colombia	2012	4,2 tm/ha hoja fresca	4,5	12.000

Fuente: Estudios UNODC//SIMCI y Gobierno de Colombia.

En Colombia se realizó la línea base en 2005 en todo el territorio nacional, en forma anual se actualiza una o dos regiones. Para 2010 se completó la segunda fase en todo el territorio y se dio inicio a la tercera fase.

En relación con la productividad de los lotes de coca, también muestra cambios en el ámbito nacional; el rendimiento promedio de hoja de coca pasó de 6.500 kg/ha/año en 2005 a 4.500 kg/ha/año en 2011 (-31 por ciento) y 4.200 kg/ha/año en 2012. La información obtenida, mediante encuestas directas a los productores, mostró que el cultivo de coca tiene en promedio 4,5 cosechas al año, y dependiendo de la región puede variar por diversos factores como la aspersión aérea, la erradicación manual, factores climáticos, biológicos, agrológicos y las variedades sembradas. Las regiones con mayor frecuencia de cosechas son Orinoquía y Catatumbo con 6 cosechas al año y las más bajas en Pacífico.



Tabla 21. Rendimiento por regiones

Región	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amazonía	5.600	5.600	5.600	4.100	4.100	4.100	4.100	3.700
Catatumbo	4.600	4.600	4.200	4.200	4.200	4.200	5.500	5.500
Central	6.600	6.600	5.700	5.700	5.700	5.700	4.000	4.000
Meta-Guaviare	9.900	9.900	9.900	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100
Orinoquía	7.100	7.100	7.100	7.100	7.100	5.000	5.000	5.000
Pacífico	2.600	2.600	2.600	2.600	3.800	3.800	3.800	3.800
Putumayo - Caquetá	5.600	5.600	5.600	4.100	4.100	4.100	4.100	3.700
Sierra Nevada	5.400	5.400	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900
Promedio nacional	6.500	6.500	5.900	4.300	4.600	4.500	4.200	4.200
Crecimiento			-9,2	-27,1	7,0	-2,2	-6,7	-5,7

Nota: (1) Los rendimientos por cosecha al año expuestos corresponden a las pruebas de cosecha realizadas en las diferentes regiones del país.

(2) La fase I corresponde al año 2005 mientras que las actualizaciones regionales en la fase II se realizaron en un periodo entre 2007 y 2010. La información correspondiente a la fase III sólo ha sido actualizada en 2011 en las regiones Sur de Bolívar, Catatumbo y Sierra Nevada, dado que el cierre de esta ronda se completa en 2014.

(3) El promedio nacional se estima a partir de la ponderación regional de las hectáreas cultivadas.

Varios factores inciden en la productividad de los lotes de coca: las variedades sembradas, las prácticas agrícolas, la edad del cultivo y las afectaciones por aspersión aérea, erradicación manual, plagas, enfermedades y clima. Para el mejoramiento de los cultivos y los rendimientos, los campesinos cultivadores realizan prácticas agrícolas a los lotes de coca y aplican agroquímicos.

Se han identificado principalmente dos especies y dos variedades de acuerdo con los análisis botánicos realizados: *Erythroxylum coca* var. *Coca* y *Erythroxylum novogranatense* var. *Novogranatense*. Según los nombres comunes con los cuales los cultivadores identifican las diferentes variedades sembradas se pueden reconocer como los más frecuentes los siguientes: Tingomaría, Amarga, Dulce y Cuarentana

Fuente: Características Agroculturales de los cultivos de Coca en Colombia 2005 - 2010

Los estudios de productividad en Colombia muestran un cambio en la tendencia de la productividad de lotes de coca producto de las medidas de control e interdicción que afectarían los rendimientos de la hoja de coca, la instalación de lotes cada vez más pequeños y menos productivos; la ocupación de lotes cada vez más aislados a las viviendas sin las prácticas agroculturales; y por utilizar cada vez menos in-

Tabla 22. Producción potencial de hoja de coca fresca en toneladas

Región	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amazonía	13.742	11.830	9.453	7.152	6.829	5.777	4.555	2.534
Catatumbo	8.970	3.064	5.111	10.147	12.438	10.345	14.792	22.017
Sur de Bolívar	88.447	87.222	87.353	99.328	87.940	81.026	41.140	26.078
Meta-Guaviare	269.641	230.190	199.114	81.189	64.472	55.687	47.399	41.895
Orinoquía	56.633	58.710	57.379	45.990	25.840	16.620	13.465	9.298
Pacífico	43.447	47.372	58.197	72.640	108.184	100.138	99.695	86.942
Putumayo-Caquetá	69.544	87.282	107.386	71.939	48.337	34.811	42.314	42.773
Sierra Nevada	4.871	2.643	1.163	1.328	1.308	879	460	158
Total Nacional	555.295	528.313	525.155	389.714	355.348	305.281	263.820	231.695
Crecimiento		-4,9	-0,6	-25,8	-8,8	-14,1	-13,6	-12,2

Nota: (1) Los cálculos de la producción se construyen a partir de la estimación de las hectáreas productivas anuales. Las hectáreas productivas anuales de un año n son estimadas a partir del promedio entre las hectáreas cultivadas de los censos del año n y n-1. Por lo tanto, sus resultados se limitan a establecer tendencia del comportamiento de la producción anual.

(2) La oferta potencial de hoja de coca fresca hace referencia a aquellas cantidades que son producidas por las UPACs.

sumos agrícolas¹². En contraste, la producción de cocaína mundial no ha registrado mayor disminución en los últimos años, y el volumen de producción relativamente se mantiene estable.

En Colombia los cultivadores se mantienen en la búsqueda de variedades más productivas y eficientes para la extracción del alcaloide. Las acciones de control por parte de las autoridades y las de los cultivadores para evadirlas, pueden influir en la productividad en tanto se mantenga la tendencia a cultivar en lotes cada vez más pequeños y menos productivos, ocupar terrenos más aislados de las viviendas lo que dificulta las prácticas agrícolas y utilizar menos insumos agrícolas¹³.

Aunque los cultivadores aplican agroquímicos a los cultivos de coca, la tendencia es hacia una reducción en su utilización. En productos fertilizantes utilizan alrededor de 25, y el más usado es el Triple 15; en promedio 15 herbicidas, con mayor frecuencia de empleo el Gramoxone; 22 pesticidas como el Látigo y Tamaron que se encuentran en la categoría de “extremadamente peligrosos”¹⁴.

Ejercicios sobre concentración del alcaloide en diferentes variedades de hoja de coca alertan sobre la aparición de nuevos cultivos con mayor concentración de alcaloide cuyo uso aún no se ha generalizado. Por otra parte, ejercicios sobre la dinámica de los mercados indican que la transformación primaria de la hoja de coca estaría pasando a manos de expertos, lo cual podría mejorar la eficiencia de la extracción en tanto se necesita menos hoja para obtener más cocaína.

En cuanto al proceso de refinación a clorhidrato de cocaína, los estudios muestran que a diferencia de años anteriores, en los cuales el proceso de obtención demandaba mayor complejidad y tiempos en su elaboración, actualmente los narcotraficantes ahora recu-

ren a métodos de simplificación de tiempos y procesos, buscando mejorar la eficiencia y nuevas formas de evadir los controles de las autoridades. La tendencia es la instalación de laboratorios más fragmentados y móviles para evadir la acción de las autoridades.

En los procesos de refinación se utilizan métodos de reciclaje o reutilización tanto de combustibles como de solventes, los cuales disminuyen en alguna medida los volúmenes utilizados; se recurre a sustancias químicas de corte¹⁵, casi todas con actividad farmacológicamente activa, como es el caso del diltiazem y el levamisol, a diferencia de épocas anteriores en las que se utilizaban especialmente carbohidratos, algunos de ellos exentos de actividad farmacológica.

Debido a que los cristalizaderos utilizan pasta y cocaína base de diferentes productores primarios, se encontró que el alcaloide presenta diferentes calidades y concentraciones. Para homogenizar la base de cocaína, la tendencia observada en Colombia es a una fase de *reoxidación*, para llevarla a un estado de oxidación estándar y eliminar impurezas como paso previo a la conversión a cocaína clorhidrato. Se ha encontrado evidencia de la desviación de producción intermedia (pasta o base de cocaína) al mercado interno a través del microtráfico.

4.1.4 Potencial de producción de cocaína

A partir de los resultados obtenidos de los estudios de productividad, se estima que el potencial de producción de cocaína se redujo de 680 tm en 2005 a 340 tm en 2011 y 309 tm en 2012¹⁶. Se toma como referencia el clorhidrato de cocaína pura para efectos de comparabilidad con otros países productores. La relación de producción potencial se estima en 6,8 kg de base de cocaína por hectárea cosechada y de 5,5 kg de clorhidrato de cocaína pura por hectárea.

12 Estudios de productividad de la hoja de coca y derivados, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. UNODC/SIMCI Colombia y Ministerio de Justicia y del Derecho.

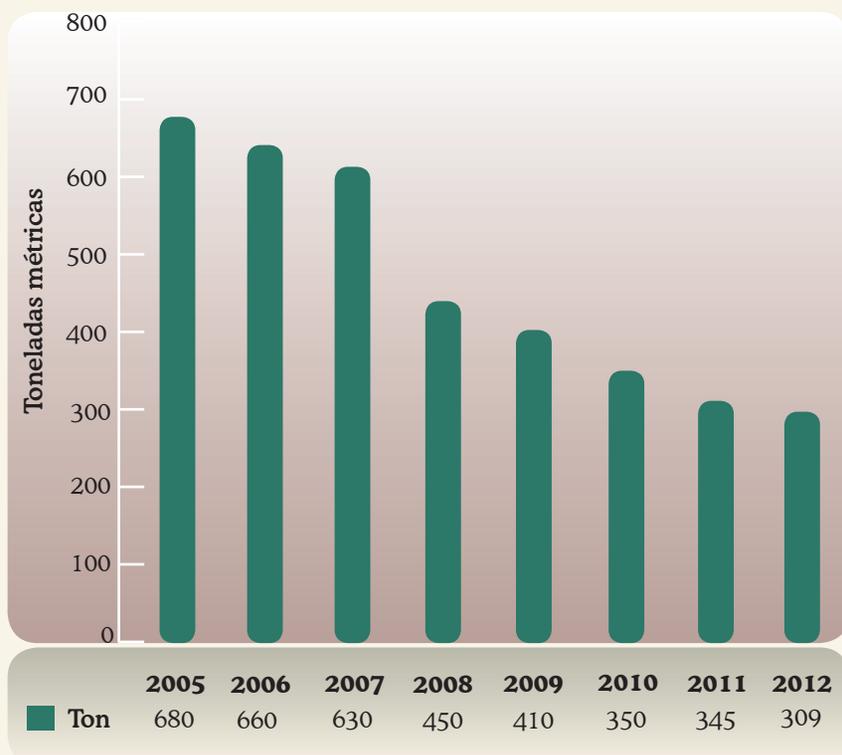
13 Estudios de productividad de la hoja de coca y derivados, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. UNODC/SIMCI Colombia.

14 Características Agro culturales de los Cultivos de Coca en Colombia, 2005-2010. UNODC y MJD.

15 Son sustancias diferentes al alcaloide o droga, que se utilizan para incrementar el volumen y obtener mayores rendimientos financieros.

16 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -Proyecto SIMCI y Gobierno de Colombia (2013). Colombia Censo de Cultivos de Coca 2012. Bogotá D.C. (pág. 11).

Gráfico 35. Tendencia del potencial



Fuente: UNODC/SIMCI

4.1.5 Perfiles de los productores agropecuarios con coca

Los estudios realizados por UNODC y el Gobierno de Colombia muestran que **el rol del campesino cultivador y productor está cambiando**. En sus inicios, la industria de la cocaína estaba bastante centralizada y controlada por las diferentes organizaciones del narcotráfico; éstos integraban las distintas fases del negocio relativas al cultivo, producción y al tráfico de droga y controlaban precios y mercados. A mediados de los noventa e inicios de la década del 2000, a raíz de la caída de los carteles dominantes, se produjo un período de crisis que generó cambios en la estructura de poder y se fomentó el cultivo

por parte de los campesinos, que con el tiempo se van involucrando cada vez más en el proceso de producción de pasta y base de cocaína, con infraestructuras poco tecnificadas cercanas a los lotes de coca; se estimaba que en promedio había una cocina por finca para procesar pasta básica.

Por otra parte, nuevamente se observan cambios en la estrategia y una mayor proporción de campesinos venden hoja de coca para que intermediarios realicen los procesos de transformación; las diferencias de calidad en la pasta de coca y base de cocaína proporcionada por los productores primarios, se habrían convertido en un problema para los laboratorios de clorhidrato de cocaína, lo que podría incidir en una mayor eficiencia en la extracción por ser realizada por expertos con mayor conocimiento. Los cambios en la cadena de mercado y los actores que intervienen en los diferentes períodos, sugieren que tendrían influencia, en la eficiencia de los procesos de transformación, pero no hay datos que sustenten estos cambios.

En el análisis del perfil de los productores agropecuarios con coca se ha podido establecer que quienes participan de manera más directa de la coca son los hombres, en promedio el 90 por ciento de ellos trabajan en los cultivos durante la mayor parte de su vida productiva (desde 18 hasta 60 años); La mujer tiene una participación menos directa en las labores del campo, pero, sin duda alguna, no marginal; registra su participación en promedio del total en el 10 por ciento. Los hombres jóvenes, menores de 18 años, están vinculados desde muy temprana edad a las labores del campo y a los cultivos de coca. Los índices de deserción escolar en las regiones cocaleras son bastante altos. El principal motivo que llevó a los cultivadores a involucrarse con los cultivos de coca fue la rentabilidad (30 por ciento); no hay más opciones (25 por ciento); mercado fácil (22 por ciento) y costumbre regional (21 por ciento).

La principal fuente de ingresos de los hogares de los productores agropecuarios en las zonas afectadas por los cultivos de coca, es el mercado de la coca. Los encuestados manifestaron que el 60 por ciento de los ingresos provenían del mercado de la coca y el 27 por ciento de actividades agropecuarias. Esta es una tendencia que ha venido disminuyendo si se compara con el año 2005 en el que la coca representaba 82 por ciento del total de ingresos del hogar y las ac-

tividades agropecuarias 13 por ciento. El 93 por ciento del promedio poblacional de la región cocalera se reporta en el nivel SISBEN ¹⁷.

Los estudios realizados muestran que en su mayoría los productores agropecuarios se resisten a abandonar sus predios a pesar de las circunstancias en que se encuentran. Predomina la población con más de 11 años viviendo en la región.

El productor agropecuario de coca en su mayoría, también manifiesta su deseo de dejar de cultivar coca, fortalecer sus actividades agropecuarias y convertirlas en la principal fuente de ingresos (en 2010, 77 por ciento de los productores agropecuarios manifestó este deseo). Igualmente, consideran fundamental el apoyo institucional para sustituir los cultivos y el acompañamiento por parte de las instituciones del Estado y organismos nacionales e internacionales con alternativas sostenibles.

De acuerdo con los resultados de las encuestas aplicadas en campo, en promedio un hogar cultiva entre 0,5 y 1 hectárea y el promedio de personas por hogar es de cuatro. Se estima un número aproximado de familias de 60 mil vinculadas directamente con el cultivo de coca y 300 mil personas involucradas (este dato no incluye la población flotante¹⁸). Los productores agropecuarios de coca redujeron de manera importante las prácticas agropecuarias y los costos de producción comparados con los datos obtenidos en el estudio de 2005, lo cual compensa de algún modo las afectaciones de los cultivos por los programas de control (aspersión y erradicación manual) y exigencias económicas impuestas por los grupos armados ilegales.

Los ingresos netos promedios por hectárea de coca para un cultivador que solo vende la hoja de coca se calculan alrededor de \$ 6.500.000

¹⁷ Corresponde a las familias que se encuentran en extrema pobreza, es decir, las que tienen 2 o más Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según la definición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, y/o que disponen de un ingreso familiar suficiente para comprar sólo una canasta básica de alimentos, definida por el DANE.

¹⁸ Población flotante: Se define como el contingente demográfico compuesto por aquellas personas que, aún no están oficialmente inscritas en el censo de población, residen temporal o permanentemente en un ámbito geográfico y hacen uso o contribuyen a la prestación y comercialización de servicios que sobre ese territorio se desarrollan.

por año ó \$541.000 mensual (equivale a US\$ 294 mensual o alrededor de US\$ 2 dólares diarios por persona). Lo anterior muestra que la coca no genera ganancias extraordinarias a los pequeños productores agropecuarios en las regiones productoras, teniendo en cuenta que estos ingresos corresponden a límites de pobreza. Los ingresos son más altos si se involucran los procesos de transformación de hoja de coca a base de cocaína, pero el proceso de producción de base de cocaína lo están asumiendo intermediarios con el objeto de homogeneizar el proceso. Es importante anotar que en las regiones fronterizas la estructura de costos cambia porque los insumos, como la gasolina, tienen un menor precio o ingresan de contrabando.

4.2 Tendencias y dinámicas de los cultivos de amapola

Colombia no cuenta con Sistemas de Monitoreo que permitan realizar un seguimiento más preciso sobre las tendencias y dinámicas de este cultivo. Además, las informaciones en torno al tema de cultivos, producción y estructuras organizacionales presentan algunos vacíos de información.

Se tiene conocimiento de las primeras plantaciones de amapola en los 80s en algunas zonas agrícolas marginales del país. Luego en los 90s se consolida el cultivo y las autoridades colombianas alcanzaron a reportar 20 mil hectáreas sembradas, lo que se constituyó en el



máximo de hectáreas reportadas en todo el registro histórico de cultivos de amapola. Frente al incremento de estos cultivos, el Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó en 1992 la aspersión aérea. Los cultivos de amapola en Colombia se caracterizan por implementarse en lotes pequeños o minifundios, en un rango de 1.700 a 3.000 m.s.n.m., se cultivan principalmente en las laderas de las montañas, especialmente en los departamentos de Huila, Tolima, Cauca y Nariño y en cantidades menores en Cesar y La Guajira. Con el reporte de la Policía Antinarcóticos mediante sobrevuelos aéreos, la tendencia que se presenta es hacia la reducción notable de los cultivos, de 6.500 hectáreas reportadas en el 2000, en 2011 se reportó un promedio de 339 hectáreas sembradas y el año 2012 de 313 hectáreas sembradas.

El potencial de producción en Colombia para 2012 se calculó en 7,9 tm de opio secado al horno que producen una tonelada de heroína, lo que representa cerca del 0,2 por ciento de la producción mundial de heroína. En el ámbito global, se estima que el potencial de producción de opio se encuentra alrededor de 4.931 toneladas métricas siendo Afganistán (65 por ciento) y Myanmar (21 por ciento) los principales productores.

Tabla 23. Cultivos de amapola en Colombia por departamento, 2003 – 2012 (en hectáreas)

Departamento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nariño	540	460	475	316	204	24	238	234	229	205
Cauca	600	450	538	448	280	126	100	92	102	102
Huila	636	1.135	320	114	45	45	11	12	5	4
Tolima	1.359	1.090	265	90	170	170	3	3	2	2
Cesar	651	675	152	3	7	18	2,5	-	-	-
Valle del Cauca	-	-	-	-	-	-	1,5	-	-	-
La Guajira	240	35	68	-	2	4	-	-	-	-
Caquetá	-	105	132	52	7	7	-	-	-	-
Total	4.026	3.950	1.950	1.023	715	394	356	341	338	313

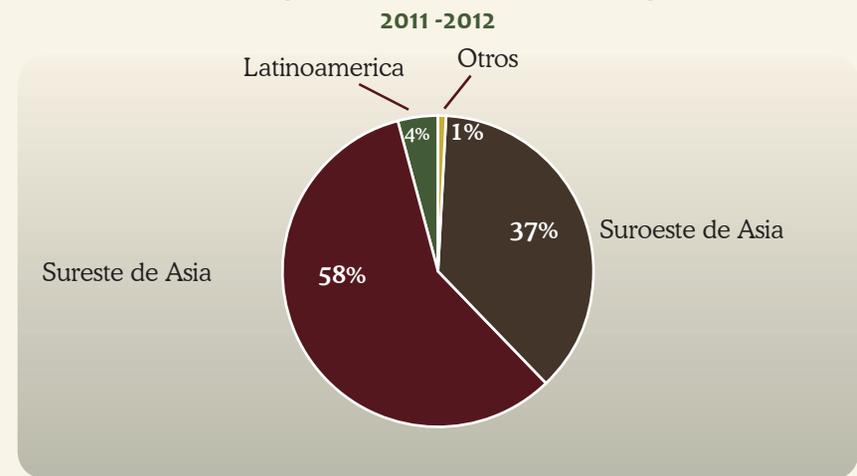
Fuente: DIRAN

La amapola de la cual se extrae el opio y sus derivados, morfina y heroína, históricamente proviene de los países asiáticos, destacándose Afganistán y los países del “Triángulo de oro” Myanmar, Laos y Tailandia. En el Hemisferio americano, se reportan cultivos en México, Colombia, Guatemala y Perú y los mercados de América del Norte y Sur se abastecen de la producción de estos países.

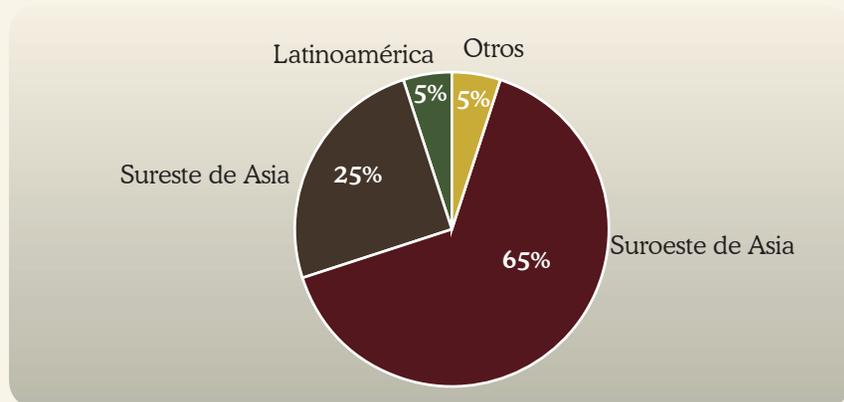
Según el reporte del Informe Mundial sobre las Drogas, los cultivos mundiales en el 2000 ascendían a 252 mil hectáreas sembradas que producían alrededor de 4.800 toneladas de opio seco; México y Colombia participaban con el 4 por ciento de los cultivos mundiales y el 3 por ciento de la producción mundial de opio. En 2011 los cultivos mundiales se estimaban en 207.500 hectáreas que produjeron alrededor de 6.983 toneladas de opio seco y 476 toneladas de heroína; en 2012 los cultivos mundiales reportados se incrementaron a 236.320¹⁹ hectáreas que produjeron 4.905 toneladas de opio seco y 311 toneladas de heroína.

El incremento en el rendimiento y el aumento de la producción de opio, a nivel mundial, se atribuye a la producción en Afganistán.

Gráfica 36. Participación de los cultivos de amapola mundial



¹⁹ En el Informe Mundial de Drogas 2013 se informa que es una cifra preliminar.



Fuente: Informe Mundial de Drogas, 2013

4.3. Intervenciones en prevención y control de la problemática los cultivos ilícitos

La estrategia contra los cultivos y producción de droga incluye una serie de medidas que comprenden la erradicación manual forzada y/o voluntaria, la aspersión aérea, y el desarrollo alternativo. Desde 2007, el Gobierno nacional adelanta el Programa de Consolidación Territorial enfocado a la recuperación de la seguridad, aspectos sociales y fortalecimiento institucional de los municipios tradicionalmente afectados.

Para interrumpir la cadena de producción y comercialización se llevan a cabo esfuerzos de control e interdicción por parte de las autoridades no obstante, se presentan señales de resistencia como respuesta a las acciones de control que realizan las autoridades, lo cual se constituye en un reto para el Gobierno nacional.



4.3.1. Aspersión aérea de cultivos ilícitos

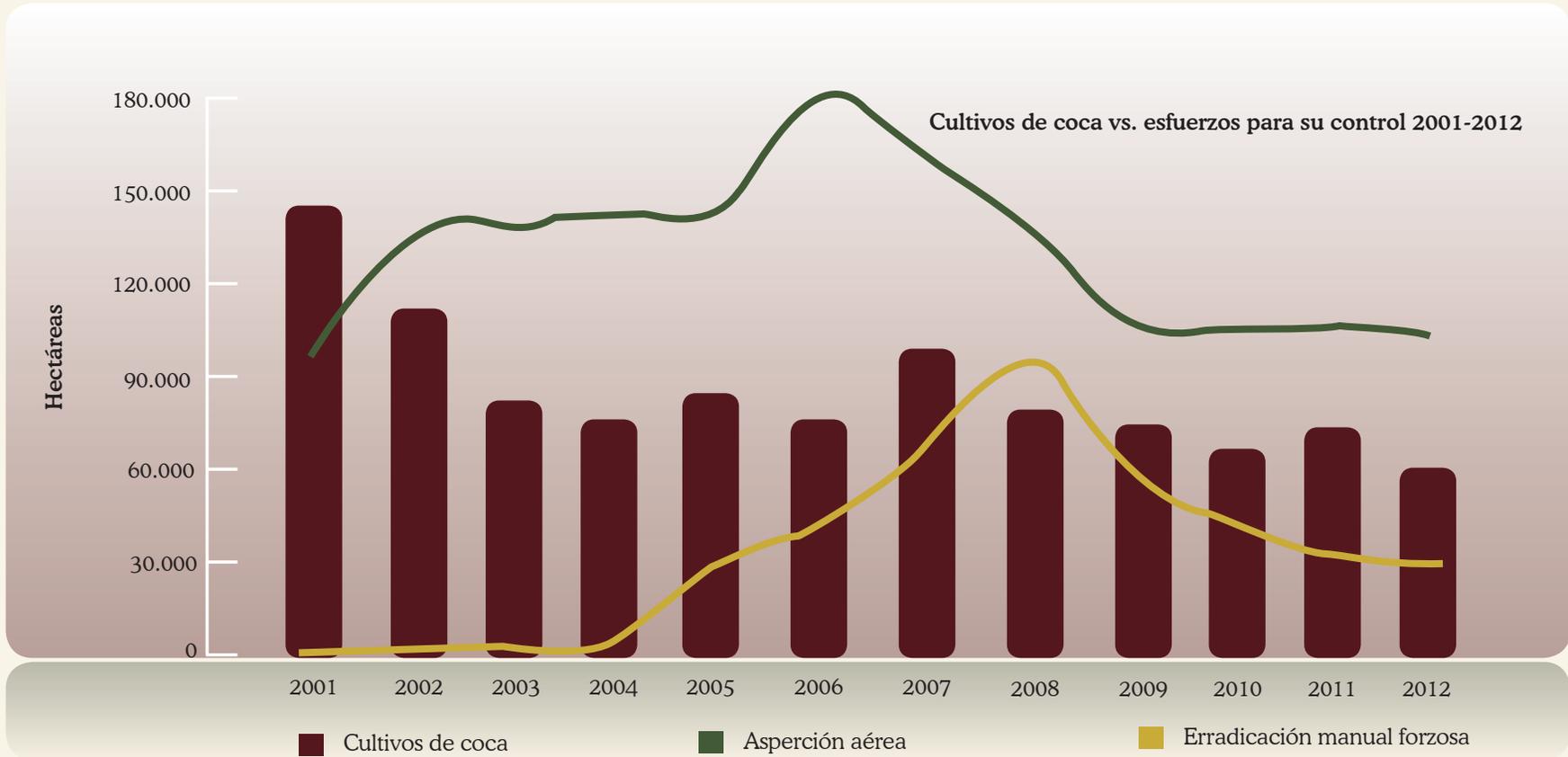
El Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) promulgó la Resolución 0001/94 por medio de la cual autorizó la erradicación de cultivos ilícitos en el territorio Colombia y se determinaron los procedimientos para ello. La aspersión aérea se realiza en Colombia a partir de 1992 con cultivos de amapola y desde 1994 con cultivos de coca²⁰.

En el período de 1994 a 2000 se asperjó²¹ un promedio anual de 50 mil hectáreas de coca y se incrementó a un promedio de 126 mil hectáreas entre 2001 y 2005. Las operaciones más intensas de aspersión se realizaron inicialmente en el departamento de Putumayo, donde se logró una notable reducción del área sembrada de coca. En respuesta, los cultivadores se desplazaron hacia el andén Pacífico, y es uno de los principales núcleos de coca en la actualidad. El mayor pico de aspersión se produjo en 2006 con 172 mil hectáreas, con una tendencia descendente en los siguientes años. En 2011 y 2012 se asperjaron un total de 103.300 y 100.459 hectáreas de coca respectivamente. En 2013 se asperjó un total de 47.052

²⁰ En 1982 se inició con cultivos de marihuana; en 1992 con cultivos de amapola y en 1994 cultivos de coca. La responsabilidad del programa es de la Policía Antinarcóticos.

²¹ Se asperja con el herbicida glifosato que tiene efecto sistémico y es absorbido por las hojas y transportado hacia la raíz.

Gráfica 37. Cultivos de coca



Fuente: Aspersión aérea: Diran, erradicación manual forzosa: UACT y cultivos de coca: UNODC/SIMCI.

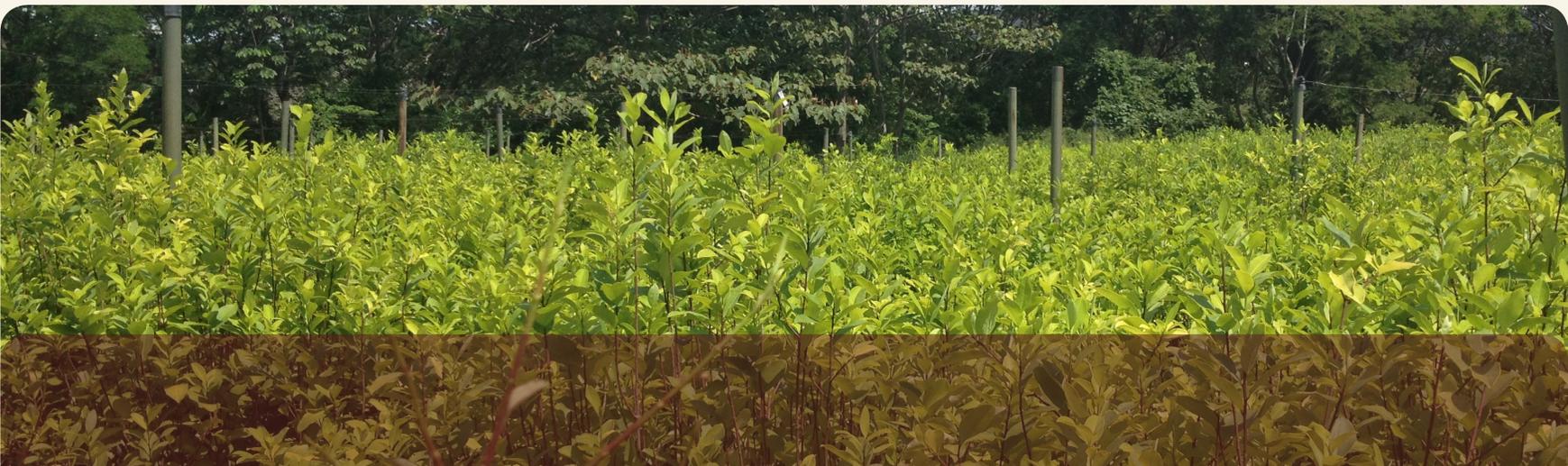


Tabla 24. Aspersión aérea de cultivos de coca departamento y año (en hectáreas) 2001-2012

Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nariño	8.216	17.962	36.911	31.307	57.630	59.865	36.275	54.050	39.992	25.940	34.988	37.831	8.101
Caquetá	17.252	18.567	1.060	16.276	5.452	4.575	5.084	11.085	6.652	16.947	12.888	5.638	5.784
Cauca	741	-	1.308	1.811	3.292	1.536	3.557	6.891	11.136	14.450	11.834	10.697	3.409
Antioquia	-	3.321	9.835	11.048	16.799	18.022	27.058	10.028	9.281	3.026	9.847	6.971	944
Putumayo	32.506	71.891	8.343	17.524	11.763	26.491	26.766	11.898	3.777	11.434	9.480	6.504	8.755
Guaviare	7.477	7.207	37.493	30.892	11.865	14.714	10.950	13.061	12.584	17.633	8.917	11.088	6.796
Chocó	-	-	-	-	425	-	-	-	-	-	4.287	13.259	7.464
Bolívar	11.581	-	4.783	6.456	6.443	2.662	7.050	2.214	8.715	4.412	3.564	2.740	1.925
Córdoba	-	734	550	-	1.767	5.588	6.259	3.561	742	546	3.128	1.632	1.183
Meta	3.252	1.496	6.974	3.888	14.453	25.915	15.527	9.057	6.756	5.825	2.545	3.152	423
Vichada	2.820	-	-	1.446	-	5.485	7.193	5.901	1.699	1.425	1.014	51	-
Valle del cauca	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	719	986	2.268,97
Santander	-	-	5	1.855	2.042	2.146	1.754	422	1.269	153	92	-	-
Norte de Santander	10.308	9.186	13.822	5.686	899	1.687	2.683	2.864	1.883	149	-	-	-
Caldas	-	-	-	190	1.090	1.068	284	-	169	-	-	-	-
Boyacá	-	-	-	-	925	831	-	166	117	-	-	-	-
Arauca	-	-	11.734	5.336	2.584	1.400	2.695	2.296	-	-	-	-	-
Cundinamarca	-	-	-	-	43	41	-	-	-	-	-	-	-
La Guajira	-	-	-	449	572	-	-	-	-	-	-	-	-
Magdalena	-	-	-	1.632	383	-	-	-	-	-	-	-	-
Vaupés	-	-	-	756	340	-	-	-	-	-	-	-	-
Total aspersión	94.153	130.364	132.817	136.551	138.775	172.025	153.134	133.496	104.772	101.940	103.302	100.549	47.052

Fuente: Policía Nacional-Dirección de Antinarcoóticos

La operatividad del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el Herbicida Glifosato (Pecig) se realiza por parte de la Policía Nacional - Dirección Antinarcoóticos, la cual tiene a su cargo la planeación y dirección de las operaciones para la destrucción de los cultivos ilícitos. El Programa cuenta con un Comité Interinstitucional²² y actúa

22 El Comité Técnico Interinstitucional lo integran: el MJD, Ministerio de Salud, Ministerio de Medio Ambiente, Procuraduría General de la Nación, IGAC, ICA, Plan Colombia,

como órgano asesor del CNE. El Programa PECIG cuenta con un Plan de Manejo Ambiental que desarrolla una serie de actividades que se cumplen durante el desarrollo de cada actividad de aspersión aérea²³.

23 El PMA se encuentra constituido por ocho fichas con responsabilidades institucionales, las cuales contemplan los siguientes programas: Programa de Manejo de las Operaciones de Aspersión; Programa de Seguridad Industrial en las Bases de Operación; Programa de Manejo de Residuos Sólidos; Programa de Manejo de Aguas Residuales en las Bases del PECIG; Programa de Monitoreo Ambiental; Programa de Comunicación y Gestión Social; Programa de Salud Pública; Plan de Contingencia

De acuerdo con diferentes estudios realizados en campo, los cultivadores han desarrollado comportamientos estratégicos dirigidos inicialmente a evitar o minimizar los efectos de las operaciones de aspersión, aunque la efectividad de los mismos no ha sido evaluada. Las prácticas incluyen instalación de lotes cada vez más pequeños, intercalados, mezclados, bajo dosel de bosque o cultivos de plátano o palma y alta rotación de las parcelas en una unidad productiva. Para efectos de reducir el impacto del herbicida se realizan las siguientes acciones: cosechar los cultivos para que no penetre el herbicida; aplicación de sustancias para aislar la superficie foliar al efecto del herbicida; lavar las hojas para que el producto no penetre mediante riego intensivo.

4.3.2 Erradicación manual forzosa

La erradicación manual forzosa forma parte de la estrategia de reducción de oferta de drogas mediante métodos de interdicción contemplados en la Ley 30 de 1986, Su utilización, hasta 2004, fue solo marginal.

Este tipo de erradicación se inició en Colombia con mayor intensidad a partir de 2005 con 31.900 hectáreas; la mayor acción se realizó en 2008 con 95.634 hectáreas luego del incremento del área sembrada en 2007 (99 mil hectáreas), en 2011 se erradicaron 35.200 hectáreas. La estrategia buscaba mayor impacto en la disminución del área sembrada, por la acción de arrancar la mata de coca; no obstante, los cultivadores recurren a la resiembra en las áreas erradicadas manualmente o instalación de nuevas siembras en zonas cercanas. Del área erradicada manualmente, 30 por ciento de los lotes erradicados se resiembra durante los primeros 3 meses posteriores a la intervención; la resiembra alcanza 50 por ciento en mediciones realizadas 15 meses después de la intervención²⁴. En particular, la región con mayor resiembra de cultivos de coca es Pacífico.

Para la modalidad de erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos, la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial-UACT, a través de la Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos, coordina los Grupos Móviles de Erradicación-GME. Su esquema operativo consiste en la conformación de grupos de hasta 31 personas que se desplazan hasta las plantaciones de cultivos ilícitos, por períodos promedio de 60 días. La Fuerza Pública brinda y hace presencia con cordones de seguridad en el área seleccionada con el fin de prevenir minas antipersonas o eventuales hostigamientos armados. Un organismo neutral, UNODC realiza el monitoreo al programa de erradicación manual. De manera complementaria, la Policía Militar y las Fuerzas Militares contribuyen a la erradicación manual forzosa en todo el país.

La coordinación del Programa es responsabilidad del Puesto de Mando de la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos, en el que participan diferentes instancias de la Fuerza Pública.

En 2011, se erradicaron 34.170 hectáreas de cultivos de coca en 29 departamentos, principalmente en Nariño con 14.459 ha y Putumayo con 3.872 ha. Se erradicaron 299 hectáreas de amapola en seis departamentos, el 96 por ciento de la erradicación manual forzosa se realizó en los departamentos de Nariño, Cauca y Tolima.

En 2012, se erradicaron 30.486 hectáreas de cultivos de coca en 19 departamentos principalmente en Putumayo con 3.603 ha, Nariño con 2.488 ha, Córdoba con 2.498 ha y Antioquia con 1.461 ha. En 2012, UNODC acompañó la erradicación manual de 14.529 hectáreas (47,6 por ciento de la erradicación manual reportada). Por su parte, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares reportaron la erradicación manual de 15.957 ha., para el año 2013, UNODC acompañó la erradicación manual de 10.451 hectáreas (45,43 por ciento de la erradicación manual reportada). Así mismo, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares reportaron la erradicación manual de 12.551 ha., para un total de 23.002 ha; los departamentos donde se concentró la erradicación manual son Nariño con 6.510 ha, Norte de Santander con 3.549 ha, Guaviare con 3.451 ha, Antioquia con 2.828 ha y Putumayo con 1.120 ha.

²⁴ Información de estudios realizados por UNODC/SIMCI.

Tabla25. Erradicación manual de cultivos de coca departamento y año (en hectáreas) 2001-2012

Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Amazonas	20	11	10	217	247	15	274	303	550	215	319	10	2
Antioquia	71	881	395	404	2.074	3.146	6.128	18.301	7.230	5.157	2.938	2.406	2.828
Arauca	183	308	875	141	264	356	660	117	66	46	9	3	4
Atlántico	-	3	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-
Bogotá D.C.	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	539	578	59	648	361	1.952	547	3.771	1.463	1.326	689	184	331
Boyacá	45	2	262	904	5.588	1.903	848	424	450	137	200	340	478
Caldas	-	51	120	454	615	552	439	286	146	74	283	48	119
Caquetá	27	109	16	288	585	1.295	777	2.660	3.771	1.145	1.234	376	294
Casanare	-	-	-	-	-	3	1	3	1	3	-	-	-
Cauca	3	3	44	123	1.782	4.179	1.859	1.704	2.736	2.013	173	263	203
Cesar	-	-	5	21	45	15	728	316	55	91	34	91	214
Choco	-	-	91	152	264	603	834	691	1.673	222	282	817	870
Córdoba	27	43	131	467	2.732	2.142	3.141	7.289	1.972	2.819	1.429	5.549	371
Cundinamarca	3	5	7	367	1.392	742	291	179	173	296	239	90	14
Guainía	-	11	-	-	-	303	247	102	85	37	35	46	83
Guaviare	145	14	21	10	1.205	1.103	1.025	10	2.512	793	2.964	681	3.451
Huila	3	-	-	10	21	5	3	22	-	-	-	-	-
La Guajira	-	2	32	-	1.681	678	180	99	88	79	64	2	170
Magdalena	99	17	1	132	1.185	473	572	932	692	196	223	91	131
Meta	189	156	15	9	2.656	5.176	3.751	7.991	4.900	1.168	1.082	698	257
Nariño	27	18	1.095	388	7.030	7.005	14.787	7.803	16.498	21.283	15.008	5.627	6.510
Norte de Santander	70	201	328	301	2.336	1.648	1.451	4.089	2.821	1.618	404	1.564	3.549
Putumayo	48	113	72	318	1.631	5.114	4.451	29.582	4.628	1.961	4.253	9.320	1.120
Quindío	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-
Risaralda	-	-	-	-	17	-	33	67	4	1	-	12	9
Santander	60	17	195	779	1.891	2.630	2.539	1.825	2.117	1.088	632	586	533
Sucre	-	-	3	-	-	4	-	-	-	-	-	-	-
Tolima	-	5	4	25	76	16	25	1	-	87	100	45	64
Valle del Cauca	70	8	11	45	1.593	246	208	202	1.171	750	498	662	306
Vaupés	-	-	40	-	-	-	-	-	-	-	20	90	6
Vichada	117	206	388	29	241	44	590	7.242	4.758	1.195	2.093	888	1.084
Total	1.745	2.763	4.220	6.234	37.523	41.346	66.390	96.008	60.557	43.800	35.204	30.487	23.002

Consolidado: GME-PCI, Policía Nacional y Fuerzas Militares.

*Datos de cuarta fase año 2013, son preliminares pendientes de certificar por UNODC, por lo que el total puede variar en la cifra del GME

4.3.3 El Programa de Desarrollo Alternativo y actual Programa de Consolidación Territorial²⁵

A partir de 2007 se desarrolla la Política de Consolidación Territorial²⁶ como una propuesta que busca el esfuerzo de las instancias locales y nacionales, así como el sector privado y la cooperación internacional, para atacar los factores que han conducido a la vulnerabilidad de los territorios, entre otros, la siembra de cultivos ilícitos. Los pilares que se han determinado son: i) **institucionalización del territorio** (condiciones de seguridad, derechos de propiedad y ordenamiento territorial), ii) **participación ciudadana y buen gobierno** (participación electoral, acceso a la justicia y garantía de los derechos humanos) y iii) **desarrollo económico e integración regional** (conectividad, desarrollo económico y actividades productivas.). UNODC apoya al Gobierno de Colombia en el desarrollo, implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación de su estrategia de reducción de cultivos ilícitos en el marco institucional de la política.

Actualmente, la Política Nacional de Consolidación Territorial focaliza las intervenciones en las siguientes zonas:

- ➔ Nueve Zonas de Consolidación Territorial con 58 municipios de 13 departamentos del país.
- ➔ 28 municipios focalizados por fuera de consolidación.
- ➔ 850 territorios veredales focalizados para la intervención institucional.

Las estrategias de intervención del programa se realizaron en 2012, en desarrollo del Programa Familias Guardabosques con 13.284 familias beneficiadas; Programa Proyectos Productivos con 17.062 familias beneficiadas; Programa Post Erradicación con 32.892 familias ins-

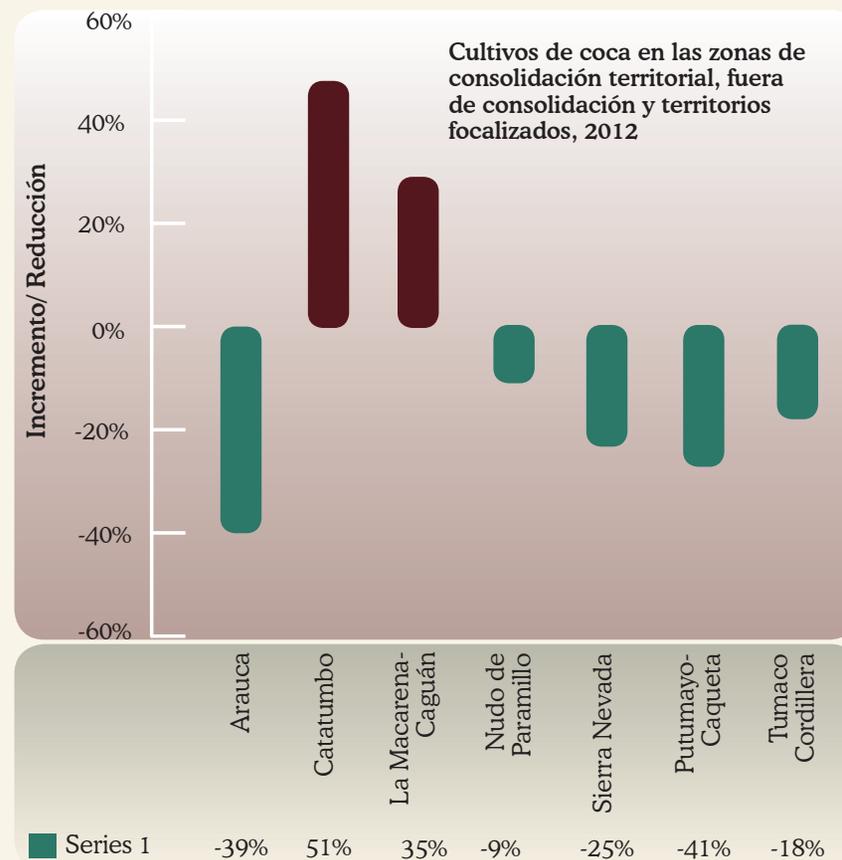
25 Tomado del Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2013. UNODC/SIMCI

26 El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 indica el direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial y establece los soportes transversales a la prosperidad democrática y desarrollo regional que busca cerrar la brecha de los indicadores de desarrollo e integración regional en zonas tradicionalmente afectadas por condiciones de ilegalidad de las no afectadas.

critas y para 2013 se preinscribieron 12.065 familias de las cuales 8.121 iniciaron su intervención y Respuesta Rápida con 263 proyectos para 2012 y 100 proyectos para 2013.

De manera general, la tendencia de los cultivos de coca en las zonas de consolidación y territorios focalizados presentó una reducción de 12 por ciento en relación con el año anterior. Por el contrario los departamentos de Norte de Santander y Meta presentaron incremento.

Gráfica 38. Cultivos de coca

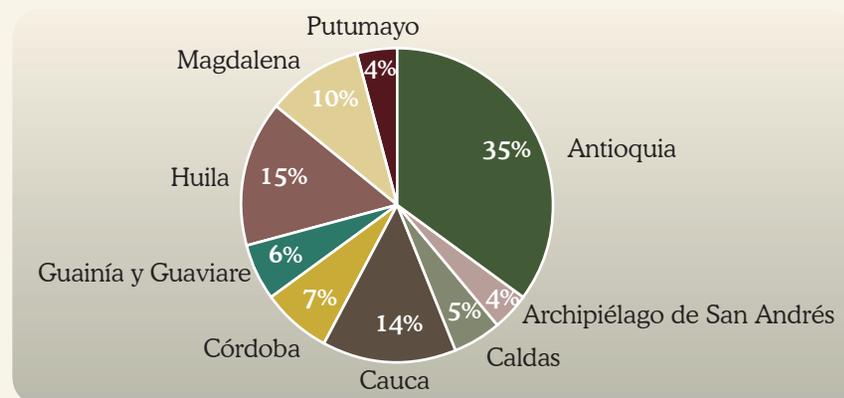


Fuente: Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2013. UNODC/SIMCI

a) Programa Familias Guardabosques-PFGB

El Programa Familias Guardabosques busca beneficiar familias campesinas, afrocolombianas e indígenas ubicadas en diferentes áreas del territorio nacional con presencia de ecosistemas ambientalmente estratégicos y zonas que se encuentran afectados o vulnerables por presencia de cultivos de coca. La inversión total del Gobierno de Colombia en este Programa en 2012 fue de \$ 28.101 millones de pesos para atender 13.284 familias de los cuales \$5.833.000 se destinaron a acompañamiento: las familias beneficiarias están ubicadas en 10 departamentos y 29 municipios del país.

Gráfica 39. Inversión



Fuente: UACT

b) Programa Proyectos Productivos-PPP

Este Programa tiene como eje fundamental, el fortalecimiento institucional y el desarrollo comunitario bajo las estrategias de contención o erradicación manual voluntaria de cultivos ilícitos. En 2012, el PPP atendió 17.062 familias en 21 departamentos, las cuales recibieron asistencia técnica y fortalecimiento organizacional por valor de \$ 11.778 millones de pesos mediante proyectos de Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura, alianzas con el sector privado y UNODC. Adicionalmente, el acuerdo entre USAID-BIORRED y UACT promueve el desarrollo socioeconómico y la conservación ambiental de territo-

rios del Pacífico Colombiano e atiende 3.400 familias con un aporte económico de \$ 2.445 millones.

c) Estrategia de Post erradicación y Contención

Bajo esta modalidad, en 2012 se inscribieron en los diferentes programas de desarrollo alternativo 32.892 familias en 12 departamentos y 849 veredas. . En 2013 se preinscribieron 12.065 familias de las cuales 8.121 iniciaron la intervención.

d) Programa de Respuesta Rápida

El Programa de Respuesta Rápida atiende a poblaciones vulnerables en los territorios focalizados, mediante mecanismos ágiles de articulación e intervención. Busca promover la participación social y crear las condiciones necesarias para la intervención institucional del territorio.

El PRR opera bajo tres modalidades: i) asistencia comunitaria que brinda asistencia de emergencia a poblaciones para la transición y construcción de confianza, ii) generación de ingresos, apoyando el desarrollo de proyectos que generen productividad y seguridad alimentaria, iii) obras de infraestructura mediante el apoyo a la construcción de obras sociales de interés colectivo.

Entre 2012 y 2013 se invirtieron más de 35 mil millones de pesos en Proyectos de Respuesta Rápida principalmente en: asistencia comunitaria de transición y bienestar social; generación de ingresos a través de proyectos productivos, seguridad alimentaria a corto plazo; y pequeñas y medianas obras de infraestructura.

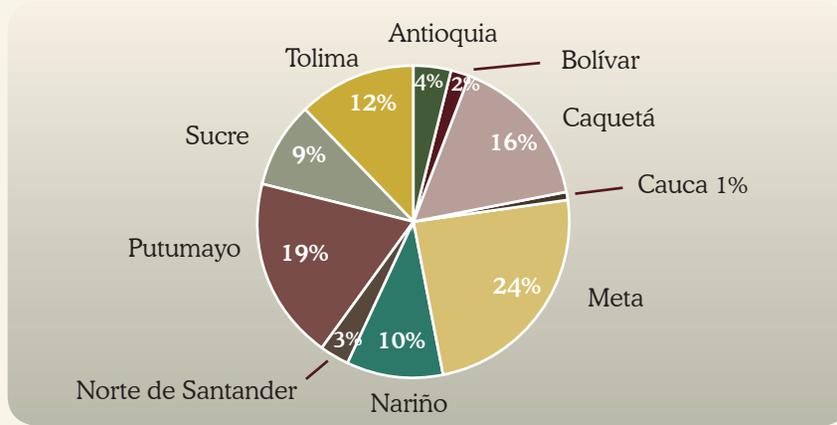
Durante 2012, la inversión del programa en las zonas de Consolidación ascendió a 23.475 millones de pesos con un total de 263 proyectos en 47 de los 58 municipios focalizados por la Política de Consolidación.

Para 2013, se aprobaron 100 proyectos de las líneas de asistencia comunitaria y generación de ingresos²⁷ por un valor total de \$8.786 mi-

²⁷ Para la vigencia 2013 la UACT no contó con recursos propios para la ejecución de proyectos de pequeña y mediana infraestructura. Esta línea del PRR se desarrolló con el apoyo del DPS como se describe más adelante.

llones. De estos proyectos, 69 se encuentran en ejecución y 18 más, en proceso de estructuración de acuerdo con el procedimiento establecido por el PRR; 13 se encuentran ejecutados.

Gráfica 40. Inversión para la ejecución de proyectos de Respuesta Rápida. 2012



Fuente: UACT

Es importante anotar que un programa por sí solo, no responde a la disminución de los cultivos y la producción de droga. Los esfuerzos realizados han mostrado que su sostenibilidad depende, en gran medida, de la inclusión de alternativas reales, sustentables y razonables que se ofrezcan a los campesinos para evitar el desplazamiento de los cultivos a nuevas áreas. La presencia de grupos armados ilegales en el territorio representa mayor complejidad; estos grupos tienen interés en otro tipo de negocios que pueden incentivar o desincentivar, según sus propias necesidades, la minería ilegal, la explotación de maderas preciosas, o el monopolio de algunas actividades legales, que están presentes en los territorios afectados por la producción de drogas. En muchas ocasiones, la reducción del área sembrada con coca coincide con incrementos de estas u otras actividades ilícitas.

5

**TRÁFICO DE DROGAS
EN COLOMBIA,
ACCIONES Y POLÍTICA
PARA SU CONTROL**



Introducción

A lo largo del tiempo es evidente que las organizaciones del narcotráfico persisten en la búsqueda de nuevos mercados, rutas, lavado de dinero, formas de presión e influencia global. Además, resulta insuficiente la información sobre estructuras, dinámicas y evolución de los mercados nacionales, regionales y mundiales, que son de importancia para diseñar enfoques más globales y estrategias que vayan a la par con las dinámicas del narcotráfico.

Lo que es innegable es la necesidad de responder al comportamiento de los mercados internacionales con factores determinantes que equilibran los beneficios y los riesgos. Cuanto mayor sea el riesgo, menor será, *ceteris paribus*, el tráfico de drogas, pero esto puede compensarse con las expectativas de utilidades mayores; es decir, mayores niveles de riesgo se traducen en precios más altos de las drogas como forma de compensación¹.

En la revisión de las rutas utilizadas para el tráfico de cocaína, se observa la proliferación de rutas marítimas, aéreas, terrestres, que favorecen la globalización de la problemática. En un período determinado, una ruta tiene importancia para el tráfico de droga (condición que se mide por el número de incautaciones de droga como indicador indirecto), pero luego por las presiones ejercidas por los organismos de control, otras, cobran nuevamente importancia o se abren nuevas rutas para el tráfico. Es decir, el tráfico de drogas presenta una continua adaptabilidad a las condiciones que se presenten; un ejemplo de ello, son los cambios entre las rutas del Atlántico y el Pacífico y las internacionales como la de África.

1 Los Mercados de las Drogas Ilícitas, Boletín de Estupefacientes, 2004. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

5.1 Infraestructura para la producción de drogas ilícitas

Según el ODC, con base en información reportada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, un total de 2.401 infraestructuras de extracción y producción ilegales² fueron destruidas en 2011 y 2.356 en 2012. En 2013, se detectaron y destruyeron 2.340 infraestructuras de producción, de las cuales 208 corresponden a laboratorios de clorhidrato de cocaína o cristalizaderos³; 2.128 a infraestructuras de producción de pasta y base de cocaína; un laboratorio de heroína y tres de permanganato de potasio.

Los estudios realizados por UNODC/SIMCI, el Gobierno de Colombia, PRELAC y otras instituciones han encontrado lo siguiente: i) los laboratorios para la producción de cocaína son cada vez de menor tamaño para facilitar su desmonte y movilidad; ii) uso de nuevas sustancias y cambios en los procesos los cuales contribuyen a mejorar rendimientos y optimizar tanto tiempos como los procesos de cristalización; iii)

- 2 Laboratorios de extracción. Son aquellos en donde se obtiene la sustancia estupefaciente mediante el procesamiento de la materia prima (material vegetal), con el empleo de solventes orgánicos. En este caso se efectúa un proceso físico en el cual no se altera ni se modifica la estructura química de la sustancia, sólo se limita a su extracción. Se denominan Cocinas, Chagras, Chongos, Saladeros, Picaderos o se pueden reportar como construcción rústica para la extracción de alcaloides de la coca. (Bernal & Chamorro, 2008)
- 3 Laboratorios de conversión o semi-síntesis. A esta clasificación pertenecen aquellos laboratorios en los cuales la sustancia estupefaciente es obtenida por medio de procesos químicos a partir de la sustancia ya extraída del material vegetal, ejemplo: cocaína clorhidrato a partir de cocaína base y heroína a partir de morfina. Se pueden reportar como Cristalizaderos o refinaderos. (Bernal & Chamorro, 2008)

fabricación clandestina de sustancias químicas como el permanganato de potasio, hidróxido de amonio, ácido sulfúrico y derivados del petróleo como la gasolina; iv) fabricación por “maquila” o “encargo” y v) uso de sustancias de “corte” o de “rindex” como el Levamisol e Hidroxicina como agentes de corte o adulterantes.

En la tabla 26 se presenta la infraestructura de producción y laboratorios destruidos por la Fuerza Pública en los años 2011 y 2012. En general, las infraestructuras de producción primaria (pasta y base de cocaína) se encuentran en las mismas zonas donde se siembra la hoja de coca; el 55 por ciento de la infraestructura de producción primaria detectada y destruida en los años 2011 y 2012 se encontró en los departamentos de Nariño, Putumayo, Antioquia, Guaviare y Caquetá.

En relación con los laboratorios de cocaína o cristalizaderos, en 2011 el 61 por ciento se detectaron y destruyeron en los departamentos de Nariño, Cauca, Norte de Santander y Antioquia y en 2012, el 63 por ciento en los mismos departamentos.

5.2 Incautaciones de droga

Los datos de incautaciones son utilizados como indicador indirecto de la evolución, así como los cambios en las pautas del tráfico de droga y la disponibilidad de las mismas. Las cifras de incautaciones deben tomarse con cautela debido a la duplicidad de datos por parte de los países cuando reportan y al desconocimiento de las purzas de las drogas incautadas. También es importante señalar que, si bien, los países andinos son los que siembran y realizan la producción primaria y secundaria, también, por informaciones de los organismos de control e inteligencia, es evidente que se refina en otros lugares diferentes a los países andinos, en cantidades aún desconocidas⁴.

En relación con las incautaciones de drogas en Colombia, la tendencia marca un descenso en las relativas a hoja de coca y sus derivados, lo cual guarda correlación con el descenso en la siembra y producción de clorhidrato de cocaína, en contraste con lo que ocurre con

Tabla 26. Infraestructuras de producción primaria y cristalizaderos destruidos durante el 2011, 2012 y 2013

Departamento	2011		2012		2013*	
	Infraestructuras de producción primaria	Laboratorios de cocaína o cristalizaderos	Infraestructuras de producción primaria	Laboratorios de cocaína o cristalizaderos	Infraestructuras de producción primaria	Laboratorios de cocaína o cristalizaderos
Nariño	267	15	330	38	365	21
Putumayo	323	2	248	1	132	1
Antioquia	295	34	221	34	177	26
Guaviare	171	0	193	-	52	2
Caquetá	171	0	175	0	151	4
Cauca	217	34	144	20	220	22
Norte de Santander	46	39	143	63	318	61
Meta	69	11	126	12	85	14
Choco	48	7	92	7	185	2
Valle del Cauca	31	6	88	23	87	12
Córdoba	107	8	73	6	47	6
Otros	455	45	277	42	309	37
Totales	2.200	201	2.110	246	2.128	208

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia

* Cifras preliminares, en proceso de validación por parte del MDN.

4 Europol, Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanía;

la marihuana que presenta una tendencia hacia el incremento de las incautaciones lo cual alerta y demanda dimensionar lo relativo a su siembra y producción. Las incautaciones de heroína no presentan una tendencia definida, pero los dos últimos años se presentan una rela-

tiva disminución en relación con los datos de inicio y mediados de la década del 2000, lo cual puede atribuirse a la disminución en la siembra de cultivos de amapola.

Tabla 27. Incautaciones de drogas ilícitas, 2005-2013 (en Kilogramos)

Tipo de Droga	2005	2006	2007	2008 ¹	2009	2010	2011 ²	2012 ³	2013*
Hoja de coca	665.251	844.031	1.093.866	644.353	852.779	871.249	1.022.532	718.992	314.788
Cocaína	168.465	130.916	131.432	200.984	200.018	164.808	146.072	188.021	166.732
Base de coca	50.962	44.924	49.604	49.663	41.859	46.405	65.026	49.698	45.090
Pasta de coca	3.437	5.472	14.263	5.001	11.571	3.685	3.893	5.312	14.401
Basuco	3.113	1.793	1.962	1.683	1.913	3.476	2.365	3.232	3.709
Látex	1.623	155	133	172	49	2	205	-	1
Morfina	93	28	8	-	1	-	13	-	-
Heroína	762	515	527	678	735	337	523	464	403
Marihuana prensada	128.957	109.629	183.204	254.685	208.875	254.991	320.900	348.994	407.948

Fuente: Hasta 2012 Observatorio de Drogas de Colombia, 2013 Ministerio de Defensa Nacional

* Cifras preliminares, en proceso de validación por parte del MDN.

¹ El dato de las incautaciones de clorhidrato de cocaína en 2008 incluye 54 tm incautadas en operativos internacionales

² El dato de las incautaciones de clorhidrato de cocaína en 2011 incluye 15 tm incautadas en operativos internacionales

³ El dato de las incautaciones de clorhidrato de cocaína en 2012 incluye 35 tm incautadas en operativos internacionales

⁴ El dato de las incautaciones de clorhidrato de cocaína en 2013 incluye 25 tm incautadas en operativos internacionales

Las mayores incautaciones de hoja de coca, en 2012, se realizaron en Nariño (69 por ciento), departamento que reporta la mayor área sembrada y, en 2013, en Cauca (25 por ciento). En el caso de la pasta básica y base de cocaína en los años 2012 y 2013 las mayores incautaciones se realizaron en Nariño, Antioquia, Norte de Santander, Caquetá y Cauca.

Las incautaciones de clorhidrato de cocaína en el 2012 pasaron de 146 a 188 toneladas, y en su mayoría se incautaron en La Guajira (17 por ciento), Valle del Cauca (14 por ciento), Nariño (11 por ciento), Antioquia (11 por ciento), Cauca (8 por ciento), Norte de Santander (6 por ciento), Chocó (6 por ciento) y Bolívar (6 por ciento): En 2013, el total de incautaciones de cocaína sumó 167 toneladas, entre los departa-

mentos en los que se registraron las mayores incautaciones figuran: la Guajira (11 por ciento), Choco (11 por ciento), Valle del Cauca (8 por ciento), Antioquia (8 por ciento) y Bolívar (7 por ciento).

5.2.1 Incautaciones de cocaína en Colombia

Las organizaciones del tráfico de drogas están en constante redefinición de las rutas para la asignación de cantidades de cocaína dirigidas al mercado consumidor mundial. Por esta razón ganó importancia la utilización de la ruta del mar Caribe en comparación con la ruta del océano Pacífico. La primera para proveer de cocaína a los mercados de África, Europa, Asia y Oceanía y la segunda para la continuación del

suministro hacia los Estados Unidos. En el análisis de las incautaciones en el mar internacional se demostrará este argumento.

Durante 2011 y 2012, las Fuerzas Militares y Policía Nacional incautaron 146 y 188 toneladas de cocaína, respectivamente. La Gráfica 41 muestra la participación de dichas incautaciones discriminadas por el lugar donde ocurrieron los operativos de interdicción. Las mayores incautaciones en 2011 y 2012 se realizaron en aguas internacionales y nacionales con 62 por ciento y 66 por ciento respectivamente⁵.

Gráfica 41. Incautación de cocaína discriminada por la naturaleza del lugar



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia

⁵ Estas operaciones son amparadas con el Acuerdo de Interdicción Marítima suscrito entre Estados Unidos y Colombia.

Por su parte, en 2013 no fue posible determinar las incautaciones en sitios de producción y tránsito debido a que la fuente generadora del dato no cuenta con variables que permitan calcular la cifra.

Incautaciones de cocaína en aguas internacionales

El tráfico por el mar Caribe aumentó en comparación con el efectuado por el Océano Pacífico. Así, de acuerdo con la información reportada por las Fuerzas Militares y de Policía Nacional al ODC, las cantidades de cocaína incautada durante el año 2011 y el año 2012 fueron de 48.688 y 94.860 kilogramos, respectivamente, correspondientes a 41 y 101 operativos en aguas internacionales. Para 2013, no se cuenta con información confiable que permita determinar el total de las incautaciones en aguas internacionales.

El esfuerzo de la modalidad de interdicción en aguas internacionales se realiza en conjunto con otros Estados. Colombia suscribió en 1997 el Acuerdo Marítimo de Interdicción con Estados Unidos y por conducto de la Armada Nacional suscribió acuerdos operacionales con Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana al igual que para el intercambio de información (se incluyen las operaciones de interdicción por el tráfico de drogas).



Tabla 28. Incautaciones de cocaína en las rutas del Pacífico y el Atlántico (Kg), 2002-2013

Rutas Pacífico/Atlántico	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pacífico	61.758	61.423	64.487	74.617	24.016	ND	ND	ND
Atlántico	14.150	9.235	10.157	22.783	43.306	ND	ND	ND
Total incautaciones en el mar	75.908	70.658	74.644	97.400	67.322	48.688	94.860	ND
Total incautaciones (en tierra y mar)	127.326	126.641	198.366	203.166	164.808	146.072	188.021	ND
% incautaciones en el mar	60%	56%	38%	48%	41%	33%	50%	ND

Incautaciones de cocaína en aguas nacionales⁶

Las incautaciones de cocaína en aguas nacionales ascendieron a 58.567 y 42.005 kilogramos de cocaína, en 2011 y 2012, respectivamente. Estas cantidades, con respecto al total decomisado por el país, representan el 29 por ciento y 16 por ciento. Para el 2013, la fuente generadora del dato no cuenta con variables que permitan calcular la cifra.

Incautaciones de cocaína al interior del país⁷

Entre las operaciones más destacadas en los últimos tres años están las realizadas el 13 de octubre de 2011 en la que se incautaron 5 mil kilogramos de cocaína en Puerto López, Meta, y el 27 de febrero de 2011, en Timbiquí, Cauca, 2.980 kilogramos de cocaína. Igualmente, el 19 de abril de 2012, en Funes, Nariño, se decomisaron 2.121 kilogramos de cocaína y el 14 de septiembre de 2012, se incautaron 1.825 kilogramos de cocaína en Dibulla, departamento de la Guajira (Operación Punta de Lanza). El 13 de marzo de 2013 se incautaron 3.948 kilogramos de cocaína en Timbiquí, Cauca y el 21 de enero de 2013 se incautaron 3826 Kilos de cocaína.

6 Este grupo reúne información de las incautaciones realizadas por las Fuerzas Militares y de Policía Nacional en los ríos, terminales fluviales y portuarios.

7 El subgrupo incluye información de las incautaciones realizadas por las Fuerzas Militares y de Policía Nacional en los sitios de cultivos, laboratorios, en el tránsito entre el sitio de producción y embarque de la droga al exterior y en los terminales terrestres.

Incautaciones de cocaína en Aeropuertos

El tráfico de drogas con destino a los mercados consumidores del exterior por la modalidad de “correos humanos”, transporte de carga y encomiendas participa en el 1 por ciento del total de los procedimientos antinarcóticos realizados por la Policía Nacional, en aeropuertos con destinos internacional y nacional y terminales. Así, fueron decomisados 1.434 y 2.603 kilogramos de cocaína en 2011 y 2012, resultado de 209 y 320 operativos; lo que representa alrededor de 6,8 y 8,1 kilogramos por operativo, respectivamente.

Durante 2011, la mayor cantidad de cocaína incautada se realizó por los aeropuertos de Palmira (396 kg); Bogotá (299 kg); Rionegro (266 kg); San Andrés Islas (256 kg) y Cúcuta (93 kg). Durante 2012, los aeropuertos en los cuales se registró la mayor cantidad de cocaína incautada son: Urabá (839 kg); Bogotá (789 kg); Cartagena (418 kg); Palmira (273 kg) y San Andrés Islas (115 kg).

De acuerdo con información reportada por la Policía Nacional–Dirección de Antinarcóticos durante 2011 y 2012 fueron capturadas 507 personas por tráfico de drogas en pequeñas cantidades (“correos humanos”) y por diversas modalidades (ingerida, adherida al cuerpo o en su equipaje). Los aeropuertos de Cali, Bogotá y Rionegro (Medellín) registraron la mayor participación en el total de aeropuertos habilitados para vuelos internacionales. En conclusión, los correos humanos participaron con el 42 y 45 por ciento del total traficado por los aeropuertos, respectivamente.

Para el año 2013, la fuente generadora del dato no cuenta con variables que permitan calcular la cifra y presentar la información.

Tabla 29. Personas capturadas y drogas ilícitas incautadas en aeropuertos de Colombia 2011 y 2012

Año	Personas	Cocaína (kg)	Heroína (kg)	Marihuana (kg)
2011	218	692,37	19,12	11,93
2012	289	1.187,15	30,37	136,31
Total	507	1.879,52	49,49	148,23

Fuente: Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos

El Ministerio de Relaciones Exteriores reportó que 16.453 colombianos han sido detenidos en el exterior por tráfico de drogas, homicidios, hurtos, entre otros delitos (fecha de corte agosto de 2013), 39 por ciento corresponden a detenidos por tráfico de drogas. Del total de detenidos, 53 por ciento se encuentran en centros penitenciarios de América del Norte, 23 por ciento en América del Sur y 14 por ciento en América Central. El 88 por ciento corresponden a hombres y 12 por ciento a mujeres. El 23 por ciento se encuentra en fase investigativa; 29 por ciento, están procesados y el 49 por ciento, fueron condenados.

Tabla 30. Colombianos detenidos por tráfico de drogas y otros delitos en el exterior a 2013*

Continente	Tráfico de drogas		Otros delitos		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Europa	460	7%	3.251	32%	3.711	23%
América del Sur	1.508	23%	3.141	31%	4.649	28%
América Central	1.016	16%	934	9%	1.950	12%
América del Norte	3.306	51%	2.492	25%	5.798	35%
Oceanía	9	0%	3	0%	12	0%
Asia	107	2%	202	2%	309	2%
África	20	0%	17	0%	37	0%
Totales	6.426	100%	10.040	100%	16.466	100%
Participación	39%		61%		100%	

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicios Ciudadanos.

*Datos preliminares con corte a 15 de agosto de 2013

El mayor número de detenidos por tráfico de drogas se reporta en Estados Unidos de América (3.306 personas), Ecuador (615), Venezuela (507), Panamá (506), España (260), Costa Rica (195), Perú (163) y México (108). La asistencia que prestan los Consulados y Misiones de Colombia acreditadas en el exterior se enfoca en la preservación de los derechos procesales y fundamentales de los colombianos detenidos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares de 1963.

5.3 Tráfico de cocaína

La mayor parte de la cocaína se transporta por vía marítima; las organizaciones del narcotráfico evolucionaron en la utilización de medios de transporte, pasando de lanchas rápidas tipo go-fast a la de artefactos sumergibles y semisumergibles.

La ruta más conocida y generalizada en sus inicios para el tráfico de droga es la que iba de Colombia a los Estados Unidos de América, pasando por los países del Caribe, América Central o México. Durante el último decenio, las organizaciones de tráfico mexicanas dominan parte del mercado y transportan la droga de México a través de la frontera terrestre hacia Estados Unidos⁸. Organizaciones como el cartel de Tijuana, Juárez, Sinaloa, el Cartel del Golfo, entre otros, aprovecharon la ventaja de su situación geográfica y se disputan las principales rutas de tráfico de droga hacia los Estados Unidos.

La ruta del Pacífico hacia México y los Estados Unidos cobra importancia, gran parte de la cocaína incautada por las autoridades fueron hechas en el corredor Pacífico, aunque a partir de 2009 se produjo una reducción sustancial y nuevamente cobró importancia la ruta del Atlántico. El 66 por ciento de la cocaína total incautada por las autoridades colombianas en el mar o en los puertos marítimos fueron hechos en el corredor del Pacífico⁹.

⁸ En 1987 el tráfico de drogas fue declarado un problema de seguridad nacional por el Presidente De la Madrid y retomado por el Presidente Salinas.

⁹ Fuente: Armada Nacional de Colombia

Hacia Europa se han identificado las siguientes rutas: Por el Océano Atlántico, Caribe y Europa con preferencia de ingreso por España y Portugal. Desde América del Sur, Cabo Verde y las Islas Canarias hacia Europa, y la ruta africana, que va desde América del Sur hacia África Occidental y desde este punto principalmente a Portugal y España (Observatorio europeo). También se reporta el transporte desde Brasil, Venezuela, Ecuador hasta puertos situados en España, Países Bajos y Portugal (Interpol).

La ruta de África Occidental cobra importancia en este decenio, a través de países como Guinea-Bissau, Guinea, Senegal, Sierra Leona y Malí, para luego transportar la droga hacia Europa (interpol); UNODC señala el posible declive del uso de la ruta de África Occidental según datos de incautaciones y arrestos.

Cabe señalar que según los reportes de detección y destrucción de laboratorios de clorhidrato de cocaína, en los países andinos se procesan productos primarios como la pasta y la base de cocaína e industriales como el clorhidrato de cocaína; pero también se estaría exportando la base de cocaína y su posterior refinamiento del clorhidrato de cocaína otros lugares de América Latina especialmente países de Centroamérica, aunque se desconocen las cantidades.

El Informe Mundial de Drogas, 2013, indica que a pesar de la relativa estabilidad de los mercados de cocaína, hay indicios de nuevas rutas para el tráfico de la cocaína para atender la creciente demanda de mercados emergentes. En efecto, el consumo de cocaína en Asia y África, que en conjunto representan la mayoría de la población mundial, tiene potencial a incrementarse. La UNODC alerta que debe profundizarse en los estudios del mercado de la cocaína en estos continentes.

Por otra parte, las tendencias indican que el mercado de la cocaína se ha ido desplazando a varias regiones que no han sido previamente asociados con el tráfico o el consumo. En efecto, se han observado aumentos significativos en Asia, Oceanía, América Central, del Sur y el Caribe. De manera particular, en Centroamérica, la intensificación de la competencia en el tráfico de cocaína ha dado lugar a crecientes niveles de violencia.

Se podría decir que las partes del este y el sudeste de Asia corren un mayor riesgo de expansión del consumo de cocaína (aunque a partir de niveles muy bajos). Las incautaciones en Hong Kong y China aumentaron notablemente, a casi 600 kg en 2010, y habían superado 800 kg en 2011. Esto se puede atribuir a factores como la moda asociada con su uso y la aparición de sectores más pudientes de la sociedad. En el caso de América Latina, la mayor parte del aumento parece estar vinculado a la disponibilidad de la cocaína y al precio relativamente bajo por la proximidad a los países productores.

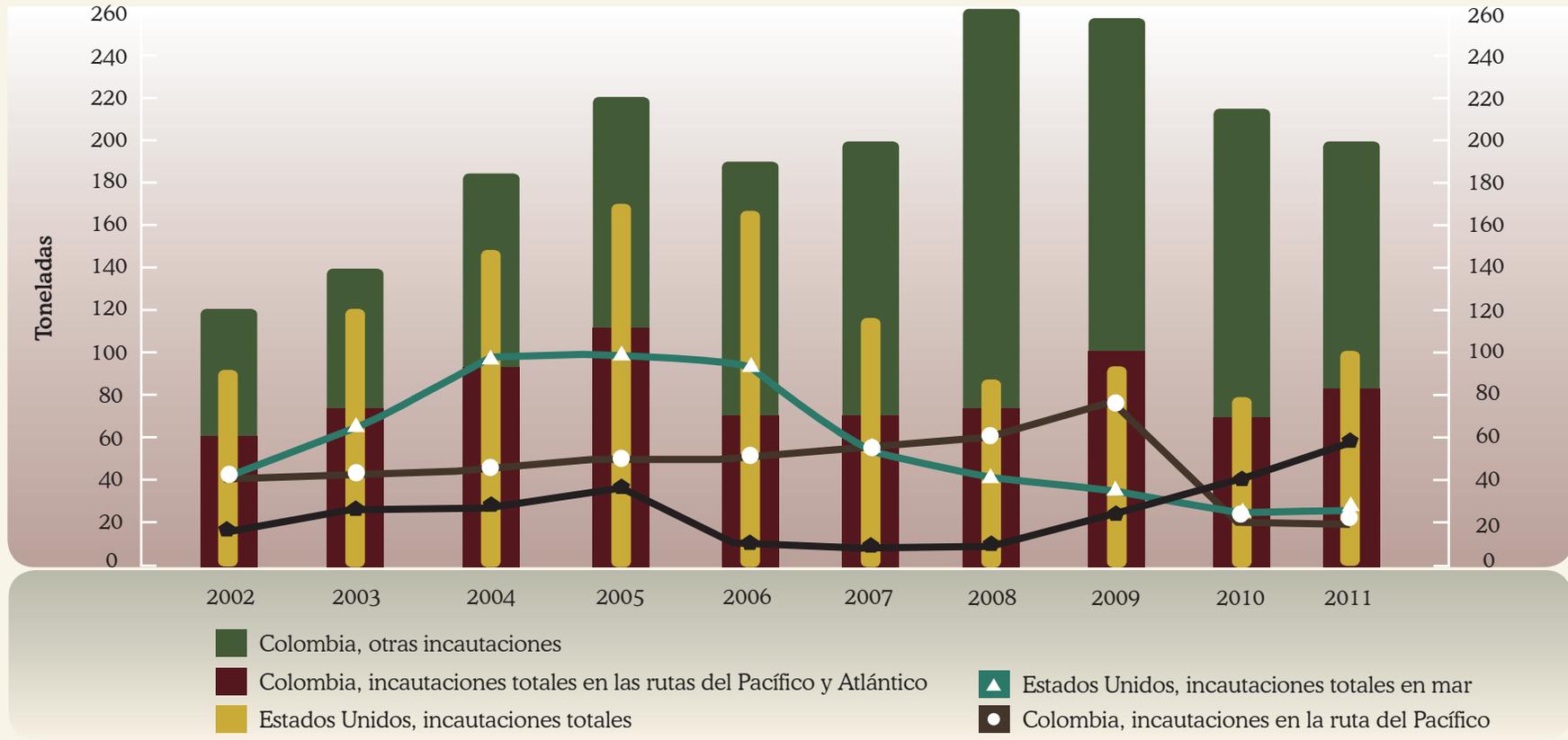
Ver Gráfica 42

La Gráfica muestra la discriminación de las incautaciones de cocaína en Colombia y Estados Unidos. Los volúmenes incautados de cocaína en Colombia sugieren que la ruta del Atlántico ha ganado importancia en comparación con la ruta del Pacífico, desde el año 2008. Además, se observa intermitencia en las incautaciones en los dos océanos. El comportamiento de las incautaciones de los EEUU es hacia la baja, con repunte desde 2011.

Los esfuerzos de interdicción han derivado en la incautación de porcentajes importantes de ciertas drogas, incluido hasta 40 por ciento de la cocaína producida a nivel global en los últimos años, la mayoría de la cual se ha incautado en América Latina. La interdicción ha logrado trasladar los sitios de actividades de tráfico y producción, como en el caso del desplazamiento de rutas de tránsito desde el Caribe hacia México (OEA, 2013, pág. 25).

Por lo tanto, la nueva ubicación de los consumidores de cocaína en el mundo ha ocasionado los cambios en el suministro de las sustancias, a través de la utilización de nuevas rutas y modos de operación. Por esta razón, las autoridades deben apelar a compartir sus experiencias con otros Estados a fin de ser más eficientes y efectivos en la interdicción de las drogas ilícitas. Así mismo, resulta preocupante el aumento de los consumidores de cocaína en Latinoamérica y el Caribe en 83 por ciento, en el periodo estudiado.

Gráfica 42. Incautaciones de cocaína en los Estados Unidos y Colombia 2002 – 2011 (toneladas)



Fuente: (UNODC, 2013, pág. 41)

5.4 El tráfico de drogas en pequeñas cantidades en Colombia y el narcomenudeo

El propósito de este análisis es conocer la magnitud y las repercusiones sociales y económicas que genera la problemática del microtráfico y narcomenudeo en el país. Es importante anotar que aunque esta problemática se está investigando recientemente la información disponible, permite establecer las tendencias de esta problemática: i) Estimación del número de consumidores de drogas, las cantidades de cocaína y marihuana consumidas y los ingresos brutos generados

por la adquisición de estas dos sustancias, para el año 2012; ii) Descripción sobre qué son y cómo funcionan las organizaciones de narcomenudeo, basada en la evidencia presentada por la Policía Nacional en el desmantelamiento de la organización “La Cordillera” de Pereira, Risaralda, iii) Relación y repercusiones del narcomenudeo con la criminalidad urbana.

5.4.1. Capturas y condenas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes¹⁰

Hace algunas décadas, en Colombia, exportar narcóticos era el negocio más rentable para un narco. Ahora, el microtráfico puede resultar más lucrativo y es más apetecido por los delincuentes, ya que corren menos riesgos de perder la droga en incautaciones, de ser capturados y ser extraditados¹¹.

Una de las manifestaciones visibles del tráfico de drogas se materializa en las capturas que realiza la Policía Nacional por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes; en muchos casos las capturas no terminan en una efectiva judicialización de la persona y se utilizan como un procedimiento contravencional¹² o como una acción preventiva para mejorar la percepción de seguridad ciudadana; el número de capturas es un indicador *proxi* de la existencia de un problema creciente de consumo, tráfico, porte y comercialización de sustancias psicoactivas en las calles de todo el país y un creciente problema de inseguridad para la sociedad.

Tabla 31. Capturas realizadas por la Policía Nacional¹³, delito de Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, a nivel nacional (art. 376 Cp.)

	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Flagrancia	50.065	55.984	74.004	69.788	80.935	330.776
Orden Judicial	1.967	2.150	2.496	3.126	4.073	13.812
Femenino	4.746	5.831	6.779	6.541	7.365	31.262
Masculino	47.286	52.303	69.721	66.373	77.643	313.326
Rural	3.286	3.687	3.917	4.052	4.920	19.863
Urbana	48.746	54.447	72.583	68.862	80.088	324.725
Total	52.032	58.134	76.500	72.914	85.008	344.588
Participación flagrancia %	96%	96%	97%	96%	95%	96%
Participación % orden	4%	4%	3%	4%	5%	4%
% Femenino	9%	10%	9%	9%	9%	9%
% Masculino	91%	90%	91%	91%	91%	91%
% Rural	6%	6%	5%	6%	6%	6%
% Urbana	94%	94%	95%	94%	94%	94%

Fuente: Policía Nacional. Cálculos. Minjusticia

En conclusión, entre los años 2008 y 2012, las capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes responden a las siguientes tendencias, i) el 95 por ciento de los casos se realiza en flagrancia, ii) el 94 por ciento en promedio se hacen en el perímetro urbano, iii) en 90 por ciento de los casos las capturas corresponden a hombres.

El delito tiene unas claras connotaciones urbanas y las circunstancias de flagrancia indican la presencia de drogas en las calles; así mismo, las circunstancias de captura en la mayoría de los casos obedecen a comercialización, porte y consumo en lugares públicos.

El número de personas capturadas en el área urbana indica una fuerza creciente de las organizaciones criminales en las ciudades con mayor población, como consecuencia de las ventajas que para sus intereses significa un gran número de habitantes y las zonas deprimidas en dichas ciudades. Pero también indica, una creciente efectividad de la Policía en la persecución de las bandas criminales.

El delito no tiene una connotación rural que históricamente se relacionó con el eslabón primario de la producción; sin embargo, es posible que la mayor cantidad de capturas y personas judicializadas estén relacionadas con la distribución y venta del producto final al consumidor, y que de estos, el porcentaje de cabecillas sea muy bajo.

10 Art. 376. [Modificado por el artículo 11 de la ley 1453 de 2011] El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334)

11 Tomado de Revista Semana, edición de 06 de febrero de 2014.

12 En muchos casos las cantidades de droga y las circunstancias de la captura, ameritan que la conducta sea tratada como contravención y la sanción impuesta es de carácter administrativo, en otros casos el infractor es retenido por un máximo de 36 horas antes de recobrar su libertad

13 Del total de capturas realizadas por la Policía Nacional, se eliminaron aquellas de Urabá y Magdalena Medio, por la dificultad de establecer la jurisdicción de la Policía en las mismas, también de direcciones o divisiones como DICAR y GROIC.

El aumento tendencial de las capturas por tráfico de drogas a nivel interno responde a:

- ➔ La manifestación de un problema que radica en mayor cantidad de consumidores, vendedores, traficantes y una creciente oferta de estupefacientes en las calles.
- ➔ Un aumento en la persecución de actividades relacionadas con la comercialización de drogas, como medida de la Policía Nacional para mitigar el problema en las calles y ofrecer a la ciudadanía una mayor percepción de seguridad.
- ➔ En el año 2012, el incremento de las capturas se generó por la sentencia C-491 de 2012 y la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011) según la cual “Cuando el porte o la conservación recae sobre sustancia estupefacientes psicotrópica o droga sintética, en cantidades comprendidas incluso dentro de la categoría de dosis personal, pero destinadas no al principio de consumo sino a la comercialización, tráfico e incluso a la distribución gratuita, la conducta será penalizada toda vez que tiene la potencialidad de afectar entre otros bienes jurídicos, el de la salud pública”. La legislación faculta a la Policía Nacional para retener personas que tengan en su poder cantidades de droga incluso menores a la dosis personal, siempre y cuando se sospeche que está destinada a la comercialización.
- ➔ Incremento de la venta y consumo en centros educativos, universidades, áreas marginales y establecimientos públicos, de las principales ciudades del país. Las organizaciones trasladaron su negocio a los centros urbanos, como lo demuestra la proliferación de redes distribuidoras de drogas ilícitas, a partir del asentamiento de ejes de expendio, “ollas” y “jíbaros” en diversos sectores de la sociedad (Colombia P. N., 2012).
- ➔ La región central del país, Quindío, Caldas, Valle, Antioquia, Bogotá y Cauca es donde se concentra el mayor número de arrestos por este delito. La asimilación histórica de la droga en estas regiones del país las hace más atractivas para el actuar delincuencia, desde la óptica de la economía, las ciudades muestran condiciones de marginalidad que ayudan a maximizar las ganancias “una estructura organizacional en cadena de asociación, facilita la

apropiación del espacio, mantiene el control social y disminuye el tiempo de circulación de los productos para maximizar las ganancias” (DIPOL, 2012)

Al realizar la desagregación de las capturas por regiones se encuentran algunas tendencias:

Tabla 32. Capturas realizadas por la Policía Nacional, desagregado por Departamentos y Zonas Metropolitanas art. 376 Cp.

Departamento/Metropolitana	2009	2010	2011	2012	2013
Amazonas	90	121	158	176	117
Antioquia	13.778	15.032	15.276	16.440	16.280
Arauca	52	118	172	291	204
Atlántico	1.505	2.041	2.233	3.458	4.134
Bolívar	3.349	3.997	2.693	2.742	3.070
Boyacá	608	882	1.135	1.094	844
Caldas	3.526	3.873	3.744	4.455	4.487
Caquetá	721	748	542	493	444
Casanare	117	147	235	263	244
Cauca	1.053	1.315	1.258	1.412	1.289
Cesar	295	350	615	795	983
Chocó	158	304	472	317	220
Córdoba	906	1.377	1.571	2.393	3.466
Cundinamarca	7.957	10.728	9.769	15.247	16.563
Guainía	11	53	17	39	22
Guajira	173	205	249	380	530
Guaviare	79	123	121	148	155
Huila	488	1.018	1.257	1.351	1.416
Magdalena	615	861	894	1.101	1.183
Meta	801	702	791	750	1.164
Nariño	1.217	2.034	1.465	1.317	1.833
Norte de Santander	1719	3877	2856	2279	2146
Putumayo	329	461	365	338	242
Quindío	4.156	5.770	6.578	7.045	3.688
Risaralda	5.108	5.536	3.592	3.467	3.458
San Andrés	54	60	67	52	90
Santander	1.985	4.566	4.546	4.522	4.388
Sucre	309	380	679	717	937
Tolima	868	1328	1871	1801	1842
Valle	5.827	7.494	6.964	8.516	11.735
Vaupés	10	15	12	15	18
Vichada	42	32	41	48	34
Total	57.906	75.548	72.238	83.462	87.226

Fuente: Policía Nacional. Cálculos. Minjusticia

Las zonas metropolitanas de Medellín, Bogotá, Cali, Quindío y Antioquia, tienen una alta ocurrencia del delito; existe una concentración en el centro del país, en zonas metropolitanas donde la prevalencia de la droga ha sido marcada históricamente y el consumo significativo en los últimos años. Según Scoppetta (2006) los picos de consumo de todo tipo de sustancias ilícitas se encuentran en poblaciones con más de 500.000 habitantes y predomina una identificación regional, de forma que la población tiende a mantener volúmenes de consumo similares a otra con la que haya cercanía geográfica e identidad cultural. En el tema de capturas por drogas parece existir una relación similar.

El delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes es uno de los principales retos para la política criminal en Colombia, pues tiene una trascendental influencia sobre los recursos de todas las instituciones encargadas de investigación, judicialización y sanción. Anualmente, el Sistema Ppenitenciario del Delito de Tráfico de Drogas registra datos como los de la Tabla 33.

Tabla 33. Condenados por Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 2009-2012, total y participación.

Año	Condenados (art.376 C.P)	Total Condenados	Participación %
2009	10.094	78.426	13%
2010	12.089	92.656	13%
2011	14.971	108.295	14%
2012	16.977	116.888	15%

Fuente: INPEC. Cálculos. Minjusticia

En consecuencia en 2013 el 16 por ciento del total de la población carcelaria condenada en el país fue por tráfico de drogas, así el problema desde el punto de vista judicial y de seguridad ciudadana es muy representativo y requiere de especial atención para la formulación de políticas preventivas y el establecimiento de medidas correctivas que contribuyan a la reducción de la criminalidad, pero que ofrezca posibilidades a aquellas personas que por distintos motivos se ven

involucradas en una actividad que surge como forma de trabajo en las zonas más desalentadas de las ciudades.

El tráfico de drogas como problema social afecta de forma directa o indirecta a toda la sociedad; es evidente la existencia de una relación entre los problemas que genera la venta y consumo de drogas con la comisión de delitos de mayor impacto como el hurto, el homicidio y las lesiones personales; adicionalmente el consumo problemático genera un detrimento social evidente en zonas con un problema marcado de drogas.

5.4.2 Dinámica del fenómeno en Colombia

Colombia enfrenta una problemática de consumo creciente como lo demuestran los resultados de los estudios de consumo¹⁴. De esas variaciones es importante destacar el aumento del consumo de todas las drogas analizadas a excepción del basuco¹⁵. Estos incrementos se han dado en hombres y mujeres, todas las edades, estratos y tipos de ocupación (Adriana Camacho, Alejandro Gaviria y Catherine Rodríguez, 2011).

De la estructura organizacional empleada para la distribución de las cantidades de drogas para satisfacer el mercado nacional da cuenta el libro Narcomenudeo (Policía Nacional. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva, 2012), el cual describe cómo funciona la estructura y características del tráfico de drogas en pequeñas cantidades¹⁶. Se menciona que la finalidad del narcomenudeo es

¹⁴ Estudios nacionales de consumo de sustancias psicoactivas en escolares (2011); en población general (1992,1996 y 2008); en población universitaria 2001 y 2009; en estudiantes de secundaria 2001 y 2005

¹⁵ Ese comportamiento puede ser porque dentro de los estudios sobre consumo de drogas los habitantes de la calle no están incluidas dentro del universo del estudio, estas personas son la mayor población usuaria de este subproducto del proceso de obtención del clorhidrato de cocaína; para subsanar esta situación debería practicarse un estudio que contemple poblaciones vulnerables.

¹⁶ El estudio Narcomenudeo. Policía Nacional-Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva, 2012, fue un trabajo de inteligencia, de manera particular, de la organización delincriminal "La Cordillera" que opera en Pereira, Risaralda.

favorecer y maximizar las ganancias de un acto ilegal, basándose en un modelo organizacional que le garantice estabilidad y protección al asentarse en el territorio urbano, lo que se acompaña de mecanismos para constreñir el comportamiento colectivo de las personas.

La Policía Nacional ha desarrollado protocolos de interdicción de drogas ilícitas basadas en la experiencia de más de tres decenios, dichos protocolos han contribuido a la captura de traficantes de drogas y organizaciones encargadas de la exportación de cocaína y a la incautación de cantidades significativas de cocaína, sus derivados, heroína, marihuana y drogas sintéticas. No obstante, recientemente, la Policía Nacional ha realizado una serie de análisis enfocados a la comprensión de las amenazas que afectan la convivencia ciudadana, como consecuencia de los desórdenes sociales ocasionados por la comercialización de estupefacientes en pequeñas cantidades, en entornos urbanos.

A la amenaza pública del narcomenudeo están asociadas múltiples manifestaciones del conflicto social, de violencia y de criminalidad. Algunos ciudadanos ven en la actividad una opción laboral para conseguir ingresos aunque finalmente terminan incorporándose al crimen para acumular capital.

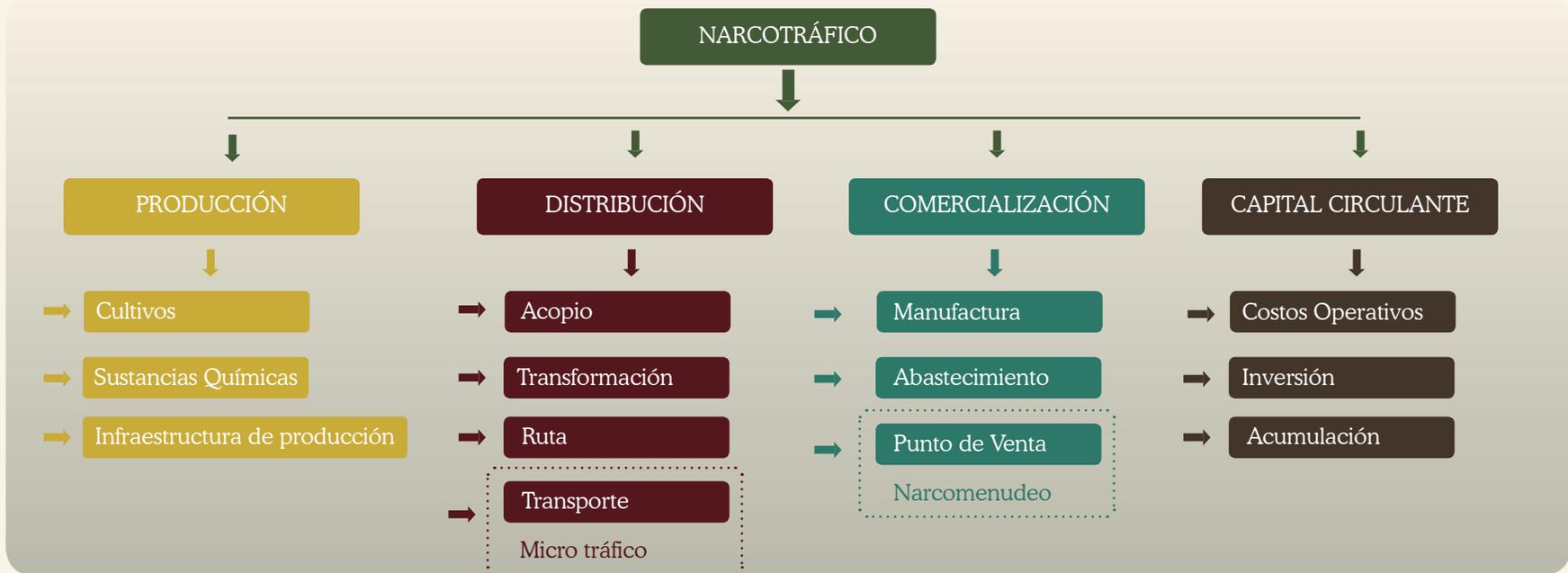


La Policía Nacional diferencia **el microtráfico del narcomenudeo así:**

- a) **El microtráfico** hace parte del subsistema de tráfico de drogas que abastece en 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.
- b) **El narcomenudeo** es el suministro de drogas en pequeñas cantidades, encargado 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 es el lugar en el que se realiza la transacción comercial de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes; ii) La monetización es el momento en el que 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 que es una actividad interdependiente con el sistema del tráfico de drogas, a través del componente de demanda, que se desarrolla en espacios de uso público, abiertos y privados; 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 gráfico 43 muestra los eslabones del tráfico de drogas destinado a la exportación y señala en forma específica el tráfico de drogas dirigido al consumo interno del país, mediante el microtráfico y narcomenudeo. Cada uno de estos subsistemas con su organización y modus operandi respectivos.

Grafico 43. Narcotráfico como sistema



Fuente: Policía Nacional. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva, 2012.

La cadena de valor del narcomenudeo incluye los siguientes aspectos:

- Los productos básicos elaborados en el subsistema de producción son la cocaína, base de cocaína, heroína y marihuana. Así mismo, los productos sustitutos de origen farmacéutico e industrial, algunos de los cuales son empleados en la manufactura de las dosis y otros, vendidos al comprador final.
- Los objetivos estratégicos de la organización traficante están enfocados en la maximización de ganancias, mediante el sostenimiento y ampliación del mercado, la promoción de la venta y el consumo de drogas.
- La operacionalización de la estrategia y manufactura de los productos básicos que se ofrecen al comprador final en las condiciones de presentación, precio de venta y accesibilidad.
- Los procesos de acumulación de capital, por cuenta de la diversificación de actividades de economía criminal y la institucionaliza-

ción de las mismas, que incluye procesos de territorialización para generar el espacio social propicio para el logro de los objetivos estratégicos de la organización de narcomenudeo.

- Los productos transformados y esperados en términos de presentación, precio y accesibilidad por el comprador final.

El canal de abastecimiento es el flujo de las sustancias desde el proveedor de los productos básicos, manufactura, venta al detal (jíbaro), el comprador y el usuario final. Existen diferentes canales de distribución: directo, detallista, mayorista y de agente intermediario. Por ejemplo la organización “La Cordillera” emplea el canal de agente intermediario, estrategia en la que los actores involucrados no son visibles, pero desempeñan un papel fundamental para que el producto se acerque al comprador o consumidor final. La organización como mayorista ejerce las siguientes funciones:

- ➔ Facilita la comunicación entre productores y mercados finales.
- ➔ Contribuye a ajustar las cantidades y surtidos de bienes producidos.
- ➔ Armoniza las discrepancias entre lo producido y demandado.
- ➔ Adelanta el pago de la mercancía y asume el riesgo financiero que se produce por las incautaciones o por la demora en el consumo final.

La estructura organizacional está integrada por los siguientes segmentos: i) La estructura primaria es el nivel directivo de la organización, integrada por el jefe, los asesores contables, financieros y comerciales, que son invisibles a la comunidad. ii) La estructura secundaria compuesta por subunidades, liderada por los jefes de zona y conforma la estructura organizacional con enfoque descentralizado cuyo funcionamiento permite el control del nivel directivo, iii) La estructura terciaria compuesta por los jefes de comuna, quienes hacen las veces de enlace entre la estructura secundaria y las subunidades ubicadas en la estructura cuaternaria y, iv) la estructura cuaternaria integrada por los jefes de “olla”, los cuales se instalan en los barrios de la ciudad.

Una de las funciones de los jefes de “olla” es acercar los pedidos que contienen dosis de todas las líneas de drogas y acopiar el dinero producido, que debe a su vez ser entregado al jefe de zona, quien lo circula a la estructura primaria.

El producto ofrecido son sustancias identificadas en el mercado con distintas clasificaciones agrupadas de acuerdo con los efectos que producen: Estimulantes del sistema nervioso central; depresor del sistema nervioso central, alucinógenos y psicodélicos.

Por ejemplo, el precio fijado por la organización “La Cordillera” se mantiene estable y es igual en cualquier punto de Pereira. No se modifica pese a las incautaciones, allanamientos y capturas; tampoco importa que se modifiquen los comportamientos de venta. “Según los jibaros los precios tienen ese estado desde el 2005”.

Tabla 34. Peso y precio de venta de drogas en Pereira 2011

Producto	Peso	Precio	
		Peso (\$) Colombia	Dólar US\$ EEUU
Cocaína	0,6 g	5.000	2,65
Basuco	0,3 g	2.200	1,16
Marihuana	0,8 g	1.000	0,53
	125 g	17.000	9,02
Heroína (dosis)	0,2 g	10.000	5,30
Heroína	1 g	27.000	4,33
Pepas (Benzodeacepinas)	1 ó 2 mg	2.500	1,32
	5 mg	2.500	1,32
Metadona	10 mg	9.000	2,65
	40 mg	20.000	1,16

Fuente: (Policía Nacional. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva, 2012)

Caracterización del narcomenudeo

Frente a la problemática en la cual las autoridades del ámbito regional alertan sobre su ocurrencia, en 2013, el Ministerio de Justicia y del Derecho en alianza con UNODC y la FIP, llevó a cabo un estudio de caracterización del narcomenudeo en dos ciudades del país: Cali y Barranquilla (en 2014 se espera ampliar el análisis a otras zonas del país con alta incidencia de narcomenudeo) los principales resultados evidencian lo siguiente:

- ➔ El fenómeno del narcomenudeo se encuentra asociado espacialmente a delitos como el homicidio, las lesiones personales y el hurto. Además, esta asociación espacial es persistente en el tiempo, es decir, allí en donde hay una concentración en el tiempo de incautación y capturas por venta y consumo de estupefacientes

tiende a ocurrir también la ocurrencia de otras infracciones graves a lo largo de los años. Esto se corrobora a nivel del área metropolitana y a nivel de cuadrantes críticos. En otras palabras, se puede afirmar que el narcomenudeo estimula otras actividades criminales.

- ➔ Mediante el análisis económico y organizacional del delito se propone una interpretación de esos sitios de alta concentración delictiva, que son el resultado de un proceso de planeación del deterioro urbanístico y social de ciertos sectores de la ciudad. Detrás de d proceso de deterioro están las organizaciones criminales que procuran tener el control territorial de esas zonas y de este modo constituir un “área de impunidad” que facilita las transacciones ilegales asociadas al expendio de drogas. La conformación de estas “áreas de impunidad” puede tardar años, incluso décadas, pero una vez establecido facilita el proceso de apropiación de una porción de las ventas de drogas en las grandes ciudades de Colombia. Dichas ventas se estiman en alcanzan 85 mil millones de pesos al año en Barranquilla, 250 mil millones en Cali y 500 mil millones para Bogotá –aproximadamente-, sólo en lo correspondiente al basuco.
- ➔ Participar en este mercado es más fácil si se cuenta con una renta de localización, es decir, aquellas ganancias que provienen por haberse ubicado y sostenido en un punto particular de la ciudad. El documento técnico hace énfasis en el concepto de “zonas de impunidad” con el ánimo de resaltar el proceso llevado a cabo por las organizaciones criminales que sustituyen el orden social del Estado y la sociedad legal por un orden social ilegal, el cual protegen mediante la participación y el control social de aquellos que se benefician de las nuevas reglas de juego. De esta manera las “áreas o zonas impunidad” se convierten en entornos que favorecen la comisión de otros delitos.

Con base en la primera fase del estudio y los generados por la Policía Nacional se presentan algunos lineamientos para contrarrestar esta problemática que aqueja a las regiones del país:

1. Generar una Política integral e intersectorial para atender a la población con alta vulnerabilidad y riesgo.

2. Mejorar la medición del fenómeno del narcomenudeo en las calles, así como la prevalencia y caracterización de las sustancias psicoactivas que se ofrecen a los consumidores.
3. Monitorear la concentración espacial de los delitos en las grandes áreas urbanas y registrar la coincidencia con el narcomenudeo.
4. Monitorear los procesos de innovación de las organizaciones criminales dedicadas al narcomenudeo;
5. Crear grupos especializados en la judicialización de organizaciones dedicadas a al narcomenudeo. Dichos grupos estarían conformados por: Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación y Juzgados.
6. Revisar los indicadores de medición del control; mejorar la capacidad análisis de la cadena de valor criminal con el propósito de aumentar la probabilidad de condena de los empresarios del delito.
7. Intervenir los sitios de expendio consolidados como “áreas de impunidad” de manera articulada entre autoridades de control y de orden social.
8. Apoyar el control y formalización de empresas recicladoras y charrerías.

5.5 Política del estado colombiano para combatir la producción y tráfico de drogas¹⁷

Como se mencionó anteriormente, la oferta de drogas ilícitas ha llegado a convertirse en una problemática transnacional con efectos negativos para la seguridad nacional y regional. Por ello el Estado colombiano realiza ingentes esfuerzos en los ámbitos de la formulación e implementación de acciones que permitan encarar este fenómeno y sus diferentes eslabones, e incluir herramientas que fortalezcan las capacidades policiales y militares.

¹⁷ Informe preparado por el Ministerio de Defensa Nacional.



En ese sentido se destaca el aumento de capacidades que ha tenido la Policía Nacional mediante la Dirección de Antinarcóticos-Dirán y la creación de cuerpos élites para esta lucha (Escuadrones Jungla y Bloques de búsqueda) así como el rol desarrollado por las Fuerzas Militares a través de la interdicción terrestre, marítima y aérea. En su conjunto y con la coordinación de acciones con distintas instancias del Estado se tienen hoy importantes resultados en la lucha contra la oferta de drogas.

La Dirán se ha transformado en una instancia altamente técnica y profesional que lucha contra la totalidad de los eslabones de la cadena del narcotráfico tanto en el ámbito interno como en el internacional. Cuenta con una robusta estructura organizacional que le permite cubrir las áreas de investigación y operaciones (Comandos jungla, inteligencia e investigación criminal), erradicación de cultivos ilícitos, control portuario y aeroportuario así como aviación y cooperación internacional. Dentro de su estructura destaca la existencia del “Centro Internacional de Estudios del Narcotráfico”, dependencia en la que se estudia la evolución del problema del narcotráfico y que sirve de soporte para los procesos de diagnóstico, formulación, implementación y toma de decisiones institucionales. La Dirán hoy muestra su ca-

pacidad de exportar sus conocimientos a otros países e instituciones policiales que enfrentan al narcotráfico.

La Policía Nacional cuenta con “Grupos Operativos” en todo el territorio nacional, según los requerimientos de aquellas zonas afectadas por los cultivos ilícitos y el tráfico de estupefacientes. Esto le ha permitido, en coordinación con otras instancias del Estado y la cooperación internacional, jugar un rol decisivo en las acciones de aspersión y erradicación de cultivos ilícitos, incautación de estupefacientes, incautación e inmovilización de sustancias químicas, destrucción de laboratorios, desarticulación de organizaciones narcotraficantes y la capacitación de personal de otros países como Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela durante el 2012, en la lucha contra las drogas.

5.5.1. La contribución de las Fuerzas Militares en la lucha antidroga

En Colombia los grupos armados al margen de la ley controlan varios eslabones de la cadena del narcotráfico, lo que les ha permitido desarrollar capacidades y la participación coordinada de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para hacerles frente. Es así como el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, participan en esta lucha mediante la realización de operaciones de interdicción terrestre, marítima y aérea a través de unidades especializadas como la Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional (BRCNA) y las Jefaturas de Operaciones e Inteligencia de la Armada y la Fuerza Aérea, responsables de las acciones de interdicción en sus áreas de competencia.

La Brigada contra el Narcotráfico del Ejército fue creada en el año 2000 con la misión específica de realizar acciones de interdicción terrestres y de apoyo a las labores de erradicación de cultivos ilícitos que realizan los Grupos Móviles de Erradicación (GME) así como efectuando ellos mismos labores de erradicación manual. Estas acciones en los años 2011 y 2012 contribuyeron a la captura de personas vinculadas a la cadena del narcotráfico, decomisar drogas, armamento, explosivos, equipos de comunicaciones y transportes así como destruir

laboratorios y otro tipo de infraestructura utilizada en la producción de drogas ilícitas.



5.5.2 La exportación de la experiencia colombiana al mundo

Colombia es un país que por cuenta del narcotráfico ha sufrido grandes amenazas a la seguridad nacional desde hace varias décadas. En la lucha contra la delincuencia organizada, el narcotráfico y el crimen organizado ha fortalecido sus capacidades internas al punto que es referente y comparte sus aprendizajes en diferentes países de Centroamérica y el Caribe, Suramérica, Norteamérica, Europa, Asia y África.

Teniendo en cuenta las capacidades adquiridas por Colombia y la nueva situación del mundo en el que los asuntos internos de un país tienen repercusiones a nivel internacional, el Gobierno de los Estados Unidos se ha unido con Colombia para brindar ayuda a través de la modalidad de cooperación triangular y con el objetivo de beneficiar a algunos países Centroamericanos, como son Honduras, Guatemala, El Salvador y Panamá. Esta modalidad de cooperación triangular, llevo también a los los gobiernos de Colombia y Canadá a brindar cooperación en seguridad y defensa a Guatemala y Honduras.

La implementación de estos dos planes de cooperación triangular es reflejo de la política del gobierno colombiano en el sentido de mantener y posicionar la responsabilidad compartida frente a la problemáti-

ca del narcotráfico. El Plan de Acción entre EEUU y Colombia muestra el gran compromiso de estos Estados para luchar contra el problema mundial de las drogas, la delincuencia organizada trasnacional y el fortalecimiento de las diferentes instituciones.

En 2013 se acordaron 37 actividades a desarrollar en Panamá, Guatemala, Honduras y El Salvador, de las cuales a la fecha se han ejecutado un total de 14 con 269 personas capacitadas y se encuentran en desarrollo 14 actividades más. Las principales líneas de acción son: Lucha contra el problema mundial de las droga, lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), atención especial a comunidades y desarrollo y fortalecimiento de especialidades militares y policiales.

La importancia que ha adquirido la ejecución del Plan de Acción entre los Gobiernos de los Estados Unidos y Colombia se refleja en la continuación del Plan de cooperación entre los dos países. Para En el 2014 se incorporaron Costa Rica y República Dominicana y se incrementó el número de actividades de 37 a 152.

Este aumento en la planeación del número de actividades para el 2014, muestra el compromiso adquirido en 2013. Es importante mejorar las capacidades de estos países centroamericanos para que implementen los conocimientos adquiridos de acuerdo con sus problemas internos de seguridad y aumentar igualmente, el número de miembros capacitados

El Plan de cooperación entre Colombia y Canadá, a través de la modalidad de cooperación triangular, se formalizó el 14 de abril de 2012 mediante Acuerdo de Cooperación en Seguridad Integral con el fin de fortalecer la capacidad de los Gobiernos de Guatemala y Honduras para combatir la Delincuencia Organizada Transnacional.

Las principales áreas de cooperación en Honduras y Guatemala se relacionan con: Fortalecimiento de las capacidades operativas, mejoramiento de la detección del narcotráfico y delincuencia organizada en el espacio aéreo, marítimo y terrestre y mejoramiento de las capacidades del sistema organizacional de la Policía.

En el año 2012, los resultados más relevantes del sector de seguridad y defensa en el marco de la oferta de cooperación se muestran en la siguiente Tabla 35.

Tabla 35. Personas capacitadas o entrenadas en operaciones antidrogas en 2012

País	No. Capacitados
Canadá	8
Estados Unidos	13
México	193
Costa Rica	189
El Salvador	154
Guatemala	320
Honduras	125
Panamá	1.152
Ecuador	500
Perú	165
Argentina	108
Brasil	52
Venezuela	31

País	No. Capacitados
Chile	19
Paraguay	9
Bolivia	2
Uruguay	1
Haití	91
República Dominicana	55
Trinidad y Tobago	1
Suecia	3
Francia	28
Suiza	4
China	69
Japón	25
Total	3.317

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Colombia capitaliza la experiencia de las intervenciones para enfrentar el problema de las drogas lo cual le ha permitido logros importantes en relación con la reducción de la producción así como el desmantelamiento de grandes organizaciones dedicadas al narcotráfico, no obstante, el Estado colombiano continúa alerta a las nuevas dinámicas y tendencias de la problemática, para hacerle frente y generar impactos importantes en el desmantelamiento de redes dedicadas al tráfico de droga, mediante la alineación de la política pública en torno a unos objetivos comunes.

6

**ACCIONES DE COLOMBIA EN
EL ÁMBITO INTERNACIONAL**



Introducción

El problema mundial de las drogas ha requerido del Estado colombiano una lucha frontal contra las organizaciones criminales que ha perdurado por más de 40 años. La cooperación internacional ha sido un pilar muy importante, gracias al cual Colombia ha tenido la oportunidad de fortalecerse en algunos aspectos, pasando de ser un gran demandante de ayuda internacional a convertirse en un oferente de cooperación.

La violencia recurrente relacionada con el problema de la droga en la región, lleva a pensar que un enfoque multilateral es fundamental para darle dirección al complejo y dinámico problema de la droga. Se requiere una combinación de recursos logísticos, intelectuales, capitales y voluntad política si se quiere contrarrestar este problema que no tiene fronteras.

En este aspecto cobran sentido las palabras de José Miguel Insulza “Hay vidas que se están destruyendo, gobiernos que están siendo atacados y economías que están experimentando más presión que nunca. Ha llegado el momento de que los Estados Miembros y naciones alrededor del mundo conviertan este imperativo moral en una de sus prioridades estratégicas. Ha llegado el momento para nuevas ideas, diálogo y para una acción más proactiva que nunca”¹.

¹ Insulza, José Miguel. Un Enfoque Global para Frenar las Consecuencias del Tráfico de Drogas. Huffington Post, 23 de junio de 2010.

Con la adopción de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y su Plan de Acción 2011 – 2015, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos –OEA–, buscan abordar el asunto de las drogas desde una perspectiva más amplia, propiciando escenarios para la generación de políticas públicas, y desde una perspectiva de salud pública, basada en evidencia, que incluya adicionalmente, principios de seguridad y de respeto por los Derechos Humanos. Igualmente se articulan alternativas al encarcelamiento para los usuarios de drogas, tales como la creación de cortes de drogas que recompensan o penalizan una mejoría o una recaída respectivamente. Reduciendo progresivamente la dependencia en los consumidores habituales de droga, los programas no solamente ayudan a reducir la demanda de la droga, sino que también afectan las ganancias de organizaciones criminales transnacionales que amenazan la economía, seguridad, y democracia en nuestro hemisferio².

El papel protagónico adquirido por el Estado en los foros multilaterales y escenarios bilaterales ha sido notable y ha llevado a que la agenda internacional se vuelva, cada vez, más favorable para la consolidación de políticas nacionales enfocadas en la lucha contra las drogas.

El hecho cobra relevancia por cuanto casi todos los países se ven afectados por el consumo y por la producción y el tráfico ilícitos de drogas, o por la corrupción y la violencia conexas. “Hace tiempo que la

² Ibídem.

división en las categorías de “países productores de drogas”, “países consumidores de drogas” y “países de tránsito” ya no tiene razón de ser. En mayor o menor medida, todos los países son productores y consumidores de drogas y todos se ven afectados por el tránsito de drogas a través de su territorio”³.

El apoyo al principio de la responsabilidad compartida en materia de lucha contra las drogas debe ir más allá de la retórica y ser consecuente con su dimensión intersectorial: La lucha contra las drogas y su marco jurídico –el sistema de fiscalización internacional de drogas– puede movilizar efectivamente a muchos agentes de organismos públicos, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, asociaciones de profesionales de la salud, asociaciones de consumidores y organizaciones regionales e internacionales. Asimismo, el principio debería utilizarse para determinar el grado de cooperación de los países a nivel internacional.

En este sentido, el estado colombiano cumple una agenda internacional amplia en materia de lucha contra las drogas, participa activamente en foros, escenarios multilaterales y bilaterales que permiten mostrar los principales avances e intercambiar experiencias con un gran número de países que comparten esta realidad.

A continuación se resaltan los avances logrados en los periodos 2011 y 2012. Igualmente se proporciona información sobre extradiciones y se realiza un análisis de la repatriación en Colombia y en el mundo.

6.1 Participación en foros multilaterales

6.1.1. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas

54° Periodo de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas:

³ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Informe 2012. Capítulo 1 Responsabilidad Compartida en la Lucha contra las Drogas a Escala Internacional, Página 7, Párrafo 38.

Tuvo lugar del 21 al 25 de marzo de 2011 en Viena, Austria. Fue una oportunidad para representar y defender los intereses de Colombia en este escenario multilateral. Se participó en el Panel “Revitalización del principio de la responsabilidad común y compartida como eje de la cooperación internacional para hacer frente a los retos del problema mundial de las drogas, en consonancia con los tratados y declaraciones pertinentes de las Naciones Unidas”. Asimismo, se presentó, con el copatrocinio del Perú, la resolución “Revitalización del Principio de Responsabilidad Común y Compartida”.

55° Periodo de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas:

Entre el 12 y 16 de marzo de 2012 en la ciudad de Viena, Austria, se llevó a cabo el 55° Periodo de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, precedida por una ronda de consultas oficiosas que tuvo lugar el día 9 de marzo en la misma ciudad. Esta reunión tuvo como finalidad esencial, dictar las líneas generales de política en materia de lucha contra el Problema Mundial de las Drogas y hacer seguimiento a los mandatos otorgados a los países y a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y Delito – UNODC.

En esta reunión, Colombia defendió sus posiciones con respecto a: Relación entre Seguridad Internacional y Tráfico de Drogas, Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible, Perspectiva de Género en Políticas de Lucha contra las Drogas, medidas alternativas al encarcelamiento como herramientas de reducción de la demanda y vínculos existentes entre el Problema Mundial de las Drogas y la Delincuencia Organizada Transnacional.

56° Periodo de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas:

Tuvo lugar en Viena – Austria del 11 al 15 de marzo de 2013. Se discutieron asuntos de importancia como los avances reportados por los Estados en la aplicación de la Declaración política y el Plan de Acción, sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y

equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, así como el tema del Desarrollo Alternativo.

XXI Reunión de los Organismos Internacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas (HONLEA)

Se llevó a cabo del 3 al 7 de octubre de 2011 en Santiago de Chile. En este escenario, se resaltó la fortaleza de Colombia en el control efectivo de fronteras en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, así como en la investigación y judicialización del delito de lavado de activos, y se presentaron los avances de la implementación de la estrategia integral y equilibrada, en cumplimiento del Plan de acción sobre cooperación internacional, emanada del 52º periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes.

XXII Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA)

Del 1 al 5 de octubre de 2012 en Antigua- Guatemala, se realizó la reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe HONLEA, en la que se discutieron e identificaron las políticas y temas relativos a la aplicación de la ley en América Latina y el Caribe. Se analizaron además, los avances y las nuevas amenazas y se hicieron recomendaciones a los Estados parte; se promovió la cooperación en la lucha contra las drogas, a nivel regional.

XXIII Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA)

Del 30 de septiembre al 4 de octubre de 2013 se reunieron en Quito – Ecuador los Jefes de Organismos Encargados de la Lucha contra las Drogas. Las jornadas de trabajo se dividieron en tres grupos enfocados en el tema de la reducción de la demanda, medidas de prevención y tratamiento de drogas, tendencias de tráfico de drogas, producción de cocaína, control de precursores químicos y de estimulantes tipo anfetamínico. La reunión reconoció la dependencia de drogas como

un problema de salud pública e insistió en la necesidad de prevención, tratamiento y rehabilitación. Los países concluyeron que se deben fortalecer las medidas contra el lavado de activos y discutieron cómo la región se puede preparar para el problema de la Nuevas Sustancia Psicoactivas.

6.1.2. En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

Cumbre de las Américas

El 15 de abril de 2012 se llevó a cabo en Cartagena de Indias la Sexta Cumbre de las Américas; en la misma se llegó a un importante consenso relacionado con que el problema de las drogas es uno de los grandes retos del hemisferio, con gran impacto en la salud pública y en la economía de los Estados, así mismo se recordó la violencia que trae consigo. Igualmente, se manifestó que el enfoque actual, a pesar de unos importantes resultados, no ha sido exitoso y no está funcionando suficientemente bien. Por último se acordó que se debían encontrar nuevas alternativas, sin cesar los esfuerzos actualmente emprendidos, que puedan enriquecer la actual perspectiva en muchos aspectos.

Por lo anterior, los Jefes de Estado y Gobierno encomendaron a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos la elaboración de dos documentos relacionados: el primero con un reporte analítico para examinar las tendencias actuales, mejores prácticas y retos a la política y el segundo con una serie de escenarios acerca de lo que podría pasar en el futuro y los resultados que podrían ser esperados en cada uno de ellos.

49 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD/OEA

Este período ordinario de sesiones se llevó a cabo en Surinam – Paramaribo, del 4 al 6 de mayo de 2011. Se trabajaron asuntos como el Plan de Acción de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas, se realizó un debate temático sobre el crack y se llevaron a cabo presentaciones

de los grupos de expertos en reducción de la demanda, narcotráfico marítimo, sumergibles y semisumergibles y de sustancias químicas. Igualmente se trató el tema de consumo de drogas en adolescentes en conflicto con la ley y Programas de inserción social.



50 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD/OEA

Los días 3 al 5 de noviembre de 2011, se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 50 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD- OEA.

En esta reunión se celebró el aniversario número 25 de la Comisión. Asimismo, la Comisión se abocó a revisar los informes de sus Grupos de Expertos y del Mecanismo de Evaluación Multilateral. Adicionalmente, Colombia, con el fin de revitalizar a la CICAD como el foro político por excelencia en el hemisferio para abordar asuntos relacionados con el Problema Mundial de las Drogas, propuso la revisión de su funcionamiento futuro y de sus grupos de expertos, para lo cual pidió que se abriera el espacio de discusión en su siguiente periodo de sesiones, lo cual fue aprobado por el Pleno de la Comisión.

51 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD/OEA

Los días 9 al 11 de mayo de 2012 tuvo lugar en Washington D.C. el 51 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD/OEA.

En seguimiento a las solicitudes de Colombia de revisar el trabajo de la Comisión y de los Grupos de Expertos, Colombia presentó una propuesta que recogía los intereses de varios Estados miembros y fue aceptada por el Pleno de la Comisión como el instrumento base para la discusión sobre la reforma. En este sentido, Colombia logró que se creara un Grupo de Trabajo destinado al estudio de este asunto y de la misma forma, fue designado como coordinador de los trabajos de este grupo ad hoc.

52 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD/OEA

Del 28 al 30 de noviembre de 2012 se llevó a cabo en San José de Costa Rica el 52 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD/OEA. Durante la misma, Colombia asumió la Vicepresidencia de la Comisión para el periodo 2012-2013. Asimismo, se aprobó el instrumento de evaluación para la VI Ronda de Evaluación del Mecanismo de Evaluación Multilateral – MEM y se presentó el informe de Colombia en su calidad de Coordinador del Grupo de Trabajo para la Revisión del Funcionamiento de la CICAD que busca el fortalecimiento del papel de la Comisión como foro político del hemisferio en materia de drogas.

53 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD/OEA

Tuvo lugar del 20 al 22 de mayo de 2013 en Washington D.C. Durante este periodo de sesiones se trataron asuntos tales como nuevas tendencias del abordaje del problema de las drogas a través de programas de prevención social de la delincuencia, políticas públicas, planes y programas en reducción de la demanda y la construcción de un mo-

delo integral de abordaje comunitario para reducción de la demanda de drogas.

54 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD/OEA

Se llevó a cabo en Bogotá – Colombia del 11 al 13 de diciembre; el debate giró en torno al problema de las drogas como un tema de salud pública y derechos humanos. Asistieron el Secretario General de la OEA, señor. José Miguel Insulza, el Secretario Ejecutivo de la CICAD/OEA, Embajador Paul Simons, además de los comisionados de drogas de los países del Hemisferio con sus delegaciones y otros organismos internacionales especializados, entre otros.

6.1.3 En el marco de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR

Reuniones del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas

- El 17 y 18 de noviembre de 2011, se llevó a cabo en la ciudad de La Paz, Bolivia, la reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. En esta reunión se diseñó la metodología de implementación del Plan de Trabajo del Consejo. Con este propósito se tomó como base la propuesta presentada por Colombia que establece la creación de grupos de trabajo para la implementación de cada capítulo del Plan de Acción. De la misma forma, Colombia fue elegida Coordinador del Grupo de Trabajo de Medidas de Control, gracias a reconocimiento que se le ha dado como líder en la lucha contra el Problema Mundial de las Drogas.
- El 22 y 23 de marzo de 2012, en la ciudad de Asunción, Paraguay, se llevó a cabo la reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. En esta reunión del Consejo, se revisaron los avances de los Grupos de Trabajo, en cuyo marco Colombia ostenta la calidad de coordinador del Grupo de Medidas de Control. Asimismo, se discutió la necesidad de crear el Obser-

vatorio Suramericano sobre Drogas, marco en el cual Colombia mencionó la importancia de contar con este tipo de herramientas, pero promovió que se hiciera, en primer lugar, un estudio de viabilidad para concretar exitosamente una iniciativa de tal envergadura. Adicionalmente, se defendió la importancia del Consejo y los vínculos existentes entre el Problema Mundial de las Drogas y la Delincuencia Organizada Transnacional.

- Del 3 al 5 de diciembre de 2012 en Lima- Perú se reunió el Consejo Sudamericano del Problema Mundial de las Drogas – CSPMD-. En esta reunión se discutieron los trabajos que se le encargaron al Mecanismo de Consultas Regulares de Autoridades Judiciales, Policiales, Financieras, Aduaneras y de órganos de Combate a las Drogas de los Países Sudamericanos para el periodo comprendido entre diciembre de 2012 y junio de 2013. Asimismo, se intercambiaron puntos de vista sobre las características que podría tener un mecanismo de coordinación entre el CSPMD y el Consejo de Seguridad, Justicia y Delincuencia Organizada Transnacional -DOT-.

Grupo de Trabajo No. 3, Reducción de la Oferta de Drogas - Consejo suramericano del problema mundial de las drogas.

Las reuniones de este Grupo de Trabajo se llevaron a cabo durante el transcurso del año 2013. Los países miembros del Grupo realizaron propuestas tendientes a facilitar el intercambio de información sobre importadores y exportadores de productos químicos, derivados de la experiencia de cada uno y que se estiman indispensables para fortalecer el “Sistema electrónico de Intercambio de Notificaciones previas a la exportación, PEN ONLINE”, del que nuestros países forman parte. El Grupo de Trabajo detectó la urgencia de aportar estas mejoras al actual sistema de prenotificaciones a la exportación –las que también podrían ser útiles para una nueva versión del mismo– a fin de permitir la incorporación prioritaria de las necesidades de los países de nuestra región, reflejadas en el levantamiento de información realizado, lo que generaría mayor eficacia a esta herramienta, en la lucha contra el problema mundial de las drogas.

6.1.4 En el marco de la Comunidad Andina de Naciones – CAN

Reunión del II Comité de Dirección del Proyecto Antidrogas Ilícitas en la CAN – PRADICAN

Esta reunión que se llevó a cabo los días 1 y 2 de abril de 2012 en Lima, Perú, tuvo por objeto evaluar el avance e implementación del Presupuesto – Programa del Proyecto PRADICAN. Adicionalmente se analizaron las alternativas para fortalecer la ejecución y la conveniencia de la propuesta de adenda al Convenio de Financiación suscrito por la Secretaria General de la Comunidad Andina y la Unión Europea. Se acordó, asimismo, un mecanismo de trabajo virtual para la coordinación y seguimiento de las actividades del segundo Presupuesto Programa a finalizar en Noviembre de 2012.

Proyecto PRADICAN – Actualización de la Normativa Andina en materia de Drogas

- ➔ Los días 12 y 13 de julio de 2012 en el marco del Proyecto PRADICAN – Programa Anti-Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina-, se llevó a cabo en Bogotá la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales para la Actualización de la Decisión 505, cuyo propósito fue avanzar en los trabajos con miras a la actualización de la normativa comunitaria en materia de Drogas.
- ➔ Los días 15 y 16 de agosto de 2012 se llevó a cabo la III Reunión de Expertos para la actualización de la Normatividad Andina en materia de Drogas. En esta ocasión se concluyó la negociación y la redacción de la nueva Estrategia Andina contra el Problema Mundial de las Drogas que reemplazará las Decisiones 505, 549, 587, 602 y 614. Igualmente, se acordó un plan de trabajo para la negociación de un Plan de Acción para la aplicación de la nueva Estrategia.
- ➔ Los días 30 y 31 de agosto de 2012 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se llevó a cabo la IV Reunión de Expertos para la actualización de la Normativa Andina en materia de Drogas. Durante esta reunión, los países se abocaron a la negociación y la redacción

de un Plan de Acción en sus capítulos de Reducción de la Oferta y Medidas de Control, y Reducción de la Demanda- en desarrollo de la nueva Estrategia Andina contra el Problema Mundial de las Drogas que fue negociada en las reuniones pasadas.

- ➔ Del 24 al 25 de septiembre de 2012 se llevó a cabo en Lima - Perú, la V Reunión de Expertos para la actualización de la Normativa Andina sobre Drogas. En esta reunión se continuaron los trabajos de negociación del Plan de Acción de la Estrategia Andina sobre el Problema Mundial de las Drogas, en sus capítulos sobre Reducción de la Oferta, Fortalecimiento Institucional y Lavado de Activos.
- ➔ El día 4 de octubre de 2012 se llevó a cabo una videoconferencia de expertos de los países miembros de la CAN, en la que se discutieron las matrices del Plan de Acción de la Estrategia Andina sobre el Problema Mundial de las Drogas que desarrollan los capítulos de Información e Investigación, Reducción de la Demanda y Desarrollo Alternativo.
- Ü Los días 10 y 11 de octubre de 2012, tuvo lugar en la ciudad Quito -Ecuador, la VI Reunión de Expertos para la Actualización de la Normativa Andina en Materia de Drogas. En esta reunión se continuó la revisión general de los documentos de la Estrategia Andina sobre Drogas así como de su Plan de Acción. Igualmente, se adelantaron consultas oficiosas con miras a la Reunión de Alto Nivel del Mecanismo Especializado en Materia de Drogas CAN-UE.

Programa Antidrogas Ilícitas en la Comunidad Andina – PRADICAN

Finalización del Proyecto y Reunión del Comité de Dirección del Programa Antidrogas Ilícitas en la Comunidad Andina – PRADICAN. los días 7 y 8 de febrero de 2013 en Lima (Perú) en donde también tuvo lugar el cierre de PRADICAN (proyecto financiado por la Unión Europea), que incorpora la presentación de las actividades adelantadas en la última fase de ejecución, así como los resultados finales a nivel subregional y en cada uno de los países miembros, incluyendo el estudio de consumo a nivel universitario realizado con la participación de la Comisión Interamericana para el control del abuso de Drogas

– CICAD-OEA, el Programa Familias Fuertes con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud -OPS- y los resultados de la caracterización química de drogas realizada con los equipos forenses proporcionados por el Proyecto. El Comité de Dirección con la participación de los representantes de las entidades titulares y suplentes en el Proyecto, discutió los logros técnicos, las conclusiones y la presentación de los detalles de la fase de cierre a nivel administrativo.

Reunión de Alto Nivel del Diálogo Especializado en materia de Drogas CAN-UE.

Los días 30 y 31 de octubre en Quito, Ecuador, se llevó a cabo la XI Reunión de Alto Nivel del Diálogo Especializado en materia de Drogas CAN – UE, que adelantó un análisis del funcionamiento del diálogo especializado, la situación y perspectivas de la Cooperación CAN –UE en materia de Drogas y las presentaciones de los borradores de las Estrategias Europea y Andina antidrogas correspondientes a los periodos 2012 – 2019 y 2013 – 2020 respectivamente, incluyendo la revisión de los proyectos en curso y en trámite de aprobación como PRADICAN y el Programa de apoyo a la reducción de la demanda en la Comunidad Andina – PREDEM-

Proyecto Apoyo a la Reducción de la Demanda en los Países Andinos – PREDEM

Este proyecto será implementado por UNODC Perú, con el apoyo de las entidades nacionales de drogas de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En el caso de Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho es la entidad de coordinación nacional del Proyecto.

El proyecto PREDEM recoge las necesidades de los cuatro países andinos y tiene como objetivo contribuir a la reducción del consumo de drogas, principalmente en poblaciones de mayor vulnerabilidad, en tres áreas estratégicas fundamentales: (1) Medidas e iniciativas locales concretas orientadas a incidir en la comunidad a fin de reducir la demanda de drogas ilícitas; (2) Fortalecimiento de habilidades, información y conocimientos para reducir la demanda de drogas y (3)

Promoción de política pública y marco legal requeridos para reducir la demanda de drogas ilícitas.

La apertura formal del Proyecto tuvo lugar el 6 de agosto de 2013, e inició su ejecución con la convocatoria para los Fondos Concursables el día 15 de octubre de 2013. En cumplimiento al documento de Acuerdo del PREDEM, se debe contar con un Comité Consultivo, su conformación se dio el 29 de octubre de 2013 en Lima. A finales de noviembre del mismo año tuvo lugar el comité de calificación del Fondo Concursable, integrado por las instituciones de coordinación nacional de los cuatro países anteriormente mencionados.



6.1.5. En el marco del Mercado Común del Sur - MERCOSUR

XVIII Reunión Especializada de Autoridades de aplicación en materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y Rehabilitación de Drogodependientes – RED MERCOSUR

En esta reunión, que se celebró del 31 de octubre al 1 de noviembre de 2011 en Montevideo, Uruguay, los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR intercambiaron información y experiencias nacionales sobre la lucha contra el Problema Mundial de las Drogas, particularmente en el control de la oferta y la reducción de la demanda.

Colombia presentó los avances y logros de su estrategia integral y equilibrada, y señaló la necesidad de revitalizar el principio de Res-

ponsabilidad Común y Compartida como eje articulador de la cooperación internacional en la lucha contra todos los eslabones del Problema Mundial de las Drogas.

6.1.6. En el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños - CELAC

XIII Reunión del Mecanismo de diálogo especializado América Latina y el Caribe - Unión Europea (ALC-UE) en materia de drogas. XIII Reunión del Mecanismo de alto nivel sobre Drogas.

Para el debate temático, en el ámbito de la reducción de la Oferta, Colombia propuso la “Revitalización del principio de la responsabilidad común y compartida como eje articulador de la cooperación birregional para enfrentar los desafíos que representan las nuevas rutas del tráfico de la cocaína”. En el ámbito de la reducción de la demanda Colombia propuso el tema de “Intercambio de experiencias en gestión de conocimiento sobre consumo de drogas: observatorios, sistemas de información y alertas tempranas”.

XIV Reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la Comunidad de Estados de Latino América y el Caribe y la Unión Europea CELAC-UE

Los días 4 y 5 de junio de 2012 se llevó a cabo en la ciudad de Bruselas, Bélgica, la XIV Reunión del Mecanismo en materia de Drogas CELAC-UE. Este mecanismo de diálogo, se ha encargado de promover la coordinación política y la cooperación birregional en la lucha contra el Problema Mundial de las Drogas.

Colombia ha logrado promover su imagen al obtener la ponencia por América Latina y el Caribe en el ámbito de reducción de la oferta, exponiendo sus experiencias y buenas prácticas en el control de drogas emergentes. Asimismo, se posicionó como líder regional, al conseguir el espacio principal para la presentación de la perspectiva regional, desde América Latina y el Caribe, del Problema Mundial de las Drogas.

XV Reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la Comunidad de Estados de Latino América y el Caribe y la Unión Europea CELAC-UE

Este evento tuvo lugar en Quito – Ecuador del 13 al 14 de junio de 2013, en el mismo, basándose en la cooperación entre las dos regiones para dirigirse a todos los aspectos del problema mundial de drogas, incluyendo el control de drogas y el intercambio de experiencias e inteligencia, suscribieron la Declaración de Quito, la cual se dirige a asuntos propios de la cooperación regional, reducción de la demanda y reducción de la oferta.

6.2 Acciones en escenarios bilaterales

Comisiones mixtas en materia de lucha contra las drogas

VII Comisión Mixta Colombia - Perú en materia de Drogas

Esta reunión se llevó a cabo los días 24 y 25 de noviembre de 2011, en Lima, Perú. Colombia presentó sus capacidades institucionales en la lucha contra todos los eslabones del Problema Mundial de las Drogas; se llevó a cabo un intercambio de información sobre la situación de ambos países en la lucha contra este flagelo; y se acordó fortalecer la cooperación bilateral en las áreas de reducción de la oferta, reducción de la demanda, cooperación judicial, lavado de activos, intercambio de información e inteligencia, y desarrollo alternativo.

Comisión Mixta Colombia - Argentina sobre prevención del uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas

El 12 y 13 de diciembre de 2012, en Buenos Aires - Argentina, se llevó a cabo la IV Comisión Mixta Colombia - Argentina sobre prevención del uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. En la misma se realizó seguimiento al nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la III Reunión de este mecanismo, la

cual tuvo lugar el primero de abril de 2005 en la ciudad de Bogotá. De igual manera, se abrió el espacio para el diálogo entre los países con el fin de reafirmar el principio de Responsabilidad Común y Compartida, y fortalecer la cooperación bilateral en la materia.

Videoconferencias Binacionales en la Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas Bolivia – Colombia

En el marco de la cooperación en la lucha contra el problema mundial de las drogas, las autoridades de Bolivia y de Colombia realizaron dos videoconferencias, las cuales tuvieron lugar el 30 de abril y el 6 de noviembre de 2013. Se trataron de manera muy general asuntos tales como la cooperación para la reducción de la demanda de drogas, medidas para la reducción de la oferta y asuntos de cooperación judicial y lavado de activos.

En dichos eventos, se realizó una presentación de la política nacional de lucha contra las drogas y se socializaron asuntos propios a tener en cuenta para la próxima reunión bilateral aún por llevarse a cabo. Dentro del control de la oferta de drogas se discutieron asuntos como intercambio de información, control y fiscalización de insumos y productos químicos, medidas para la prevención y el control del Lavado de Activos y delitos conexos y Fiscalización de Medicamentos del Control Especial, control de la demanda y desarrollo alternativo.

Videoconferencia Binacional en la Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas Paraguay – Colombia

Celebrada el día 10 de octubre de 2013, en esta videoconferencia se trataron temas como la Revisión del estado de avance de los compromisos adoptados en la III Reunión del Comité Binacional Paraguayo – Colombiano de Cooperación contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (14 y 15 de Octubre de 2010), presentación de las Políticas Nacionales de lucha contra las Drogas. Avances y prioridades y por último la Preparación de la IV Reunión del Comité Binacional a celebrarse en Bogotá, en fecha a concertar en 2014.

Primer Encuentro de Trabajo en Materia de Drogas Colombia – Uruguay

En Montevideo, los días 18 y 19 de abril de 2013 se ofició la Primera Reunión de Trabajo en materia de Drogas entre la República de Colombia y la República Oriental de Uruguay. Se llevaron a cabo mesas de trabajo en temas como reducción de la demanda, control de la oferta, intercambio de información financiera, cooperación judicial y lucha contra el lavado de activos, intercambio de información de inteligencia y una sesión especial de diálogo político sobre el Escenario de Políticas Regionales e Internacionales de Drogas.

V Reunión del Grupo de Alto Nivel en Seguridad y Justicia Colombia – México

Se llevó a cabo los días 21 y 22 de julio de 2011 en Ciudad de México. El objetivo principal fue profundizar las relaciones y la estrategia bilateral para enfrentar de forma eficaz el Terrorismo; la Delincuencia Organizada Transnacional en todas sus formas y manifestaciones; y el Problema Mundial de las Drogas, con el fin de constituirse en el eje impulsor de las acciones que desarrollen las autoridades competentes mediante la coordinación de acciones de inteligencia, el intercambio de información y experiencias y la cooperación judicial.

Igualmente los resultados concretos fueron el Acuerdo de implementación de estrategias bilaterales para enfrentar los diferentes fenómenos que amenazan la seguridad de los dos Estados y la conclusión de la negociación de los Acuerdos Bilaterales de Cooperación en materia de Extradición y Asistencia Judicial Recíproca.

6.3 Extradiciones

La extradición se considera el acto de asistencia judicial interestatal en materia penal que tiende a transferir un individuo penalmente perseguido o condenado, del dominio de la soberanía judicial de un Estado a otro Estado.

En Colombia la extradición se realiza bajo los criterios del derecho internacional, siguiendo un proceso que va desde la solicitud de captura presentada por el Estado requirente hasta la entrega del capturado.

La figura de la extradición en delitos relacionados con tráfico de estupefacientes es uno de los puntos que se desarrolla en la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988, en la que se prevé que las conductas incluidas en el parágrafo quedarán incluidas en todos los tratados de extradición vigentes entre las partes.

Colombia desarrolla en el Código de Procedimiento Penal, tanto en la Ley 906 de 2004, en los artículos 490 a 514, Libro V, Capítulo II; y para el caso de la Ley 600, en los artículos 508 a 533, Libro V, *Relaciones con autoridades extranjeras y disposiciones finales*, Título I, el tema de extradición, motivo por el cual no es necesaria la existencia de instrumento internacional vigente para que se lleve a cabo la entrega de una persona en extradición.



6.3.1 Balance de la Extradición 2011 - 2012- 2013

En la Tabla 36 se muestran las cifras correspondientes a extradición para el periodo comprendido entre los años 2011 y 2012. Además se incluyen el total de solicitudes recibidas, aprobadas y llevadas a cabo.

Tabla 36. Solicitudes recibidas y aprobadas

Países	2011	2012	2013
Argentina	5	5	5
Brasil		1	
España	14	15	13
Estados Unidos	119	179	132
Ecuador	4		2
Holanda	1		
Italia		1	1
Perú	2	5	3
Países Bajos		1	2
Rumania	1		
Venezuela	1	6	1
Total aprobadas	184	213	183
Total efectivas	147	230	159

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Los valores de la tabla son cifras totales, sin embargo es importante aclarar que para el año 2011 se extraditaron 118 colombianos y una ecuatoriana a Estados Unidos; 10 colombianos, un venezolano, un dominicano y dos españoles a España; tres colombianos a Ecuador, cuatro a Argentina, uno a Holanda, un colombiano y una peruana a Perú; un español a Argentina, un venezolano a Venezuela, un Rumano a Rumania y un ecuatoriano a Ecuador, para un total de 147 extradiciones efectivas.

Igualmente, para el año 2012 se extraditaron 177 colombianos y dos dominicanos a Estados Unidos, 14 colombianos y un mexicano a España, 5 colombianos a Perú, un colombiano a Brasil, cuatro colombianos

a Argentina, cinco a Venezuela, uno a Países Bajos, un mexicano a España, un italiano a Italia, un argentino a Argentina, un venezolano a Venezuela, para un total de 230 extradiciones efectivas.

En lo correspondiente al año 2013, se extraditaron 130 colombianos, un dominicano y un cubano a Estados Unidos; 11 colombianos y dos españoles a España; cinco colombianos a Argentina; dos a Ecuador; un colombo italiano a Italia, tres a Perú; un colombiano y un neerlandés a Países Bajos y un colombiano a Venezuela, para un total de 159 extradiciones efectivas.

6.4 Repatriación, panorama nacional e internacional

La repatriación es el derecho que tiene toda persona refugiada a regresar a su país de origen. “Es la solución duradera más deseable, ya que idealmente permite al refugiado volver a su vida normal y restablecer los lazos culturales y étnicos⁴...”

Este derecho se consigna en instrumentos internacionales tales como:

- El artículo 13 (2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todos tienen derecho a salir de cualquier país, incluyendo el suyo, y de regresar a él”;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- Reglamento Operativo Sobre Traslado de Personas Condenadas, el cual entró en vigor el día 29 de julio de 1994 en la ciudad de Quito (Ecuador).
- Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951.

4 ACNUR (1994). Los niños refugiados. Directrices sobre protección y cuidado. Página 145.

Se rige por los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, contemplados dentro de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas de 1.998.

La repatriación puede ser:

- Repatriación organizada: Regreso acompañado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR.
- Repatriación espontánea: Regreso espontáneo de los refugiados, puede tener asistencia del ACNUR luego del regreso.

El ACNUR se compromete a proteger y asistir a los refugiados sin tener en cuenta si estos regresan de una manera organizada bajo su auspicio o de manera espontánea y por su propia cuenta.

6.4.1 Panorama Nacional

En Colombia la repatriación está condicionada a la existencia previa de un tratado, a menos que por razones de tipo humanitario o extraordinarias exista un mecanismo o instrumento internacional distinto que consagre la posibilidad de hacerla efectiva.

A continuación se detallan los tratados de repatriación vigentes en Colombia, así como su correspondiente Ley aprobatoria:

- Ley 404. Por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre traslado de personas condenadas para ejecución de sentencias penales entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Costa Rica, suscrito en Santa Fe de Bogotá, D. C., el 15 de marzo de 1996 de 1997.
- Sentencia Judicial 655. Revisión de constitucionalidad de la Ley 285 del 14 de junio de 1996, «Por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre el traslado de personas condenadas, suscrito en la ciudad de Madrid entre el Gobierno de la República de Colombia y el Reino de España, el 28 de abril de 1993» de 1996.

- Ley 285. Por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre el Traslado de personas condenadas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Reino de España, suscrito en Madrid el 28 de abril de 1993 de 1996.
- Ley 291 Por medio de la cual se aprueba el «Tratado sobre traslado de personas condenadas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá», suscrito en Medellín el 23 de febrero de 1994 de 1996.
- Ley 250. Por medio de la cual se aprueba el “Tratado entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Venezuela sobre traslado de personas condenadas” suscrito en Caracas el 12 de enero de 1994 de 1995.

Tabla 37. Repatriaciones concedidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho año 2011 y 2012

País	Total por país 2011	Total por país 2012
Costa rica	7	21
Ecuador	19	19
España	36	23
Panamá	27	41
Total general	89	104

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Tabla 38. Repatriaciones negadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho año 2012

País	Total
Ecuador	20
España	8
Total	28

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

6.4.2 Panorama internacional

La Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, en su Informe sobre tendencias Globales del año 2012, presenta como estadística que el número de refugiados repatriados disminuyó de forma continua desde 2004 hasta 2010, cuando sólo 197.600 personas pudieron regresar a casa. Esta tendencia se invirtió en 2011, con la repatriación de 532.000 refugiados y ha seguido constante en 2012. Globalmente, más de 7,2 millones de refugiados han vuelto a su hogar en los últimos 10 años, 4,9 millones con la asistencia de la Agencia.

En 2012, los principales países de retorno fueron Afganistán (98.600), Irak (82.300), Costa de Marfil (72.900), la República Democrática del Congo (71.900) y la República Árabe Siria (68.600). La mayoría de los afganos e iraquíes vivieron muchos años en el exilio hasta que pudieron regresar. De los refugiados sirios y marfileños repatriados, la mayor parte regresó después de uno o dos años de exilio.

Las cifras más elevadas de salidas de refugiados correspondieron a Pakistán (83.400), seguido de Liberia (72.000), Turquía (68.800), la República Árabe Siria (56.900) y la República del Congo (46.600). Las perspectivas de que la violencia continúe tanto en la República Árabe Siria como en el Congo indican la posibilidad de que los retornos de esos países no sean sostenibles.

En junio de 2012, ACNUR dejó de conceder la condición de refugiado a las personas que habían huido de Angola como consecuencia de la guerra de independencia del país de 1965-1975 o de la posterior guerra civil, que finalizó en 2002. Muchas de ellas, aproximadamente, 600.000 personas que huyeron de Angola a los países vecinos ya habían regresado. Para facilitar los retornos antes del plazo fijado para el cese, ACNUR lanzó un nuevo programa de retorno asistido a finales de 2011, para ayudar a los refugiados angoleños a volver a casa desde los países vecinos. En total, unos 20.000 angoleños regresaron a su país en 2012, casi todos con la asistencia de ACNUR.

En África Occidental ACNUR concluyó la operación de repatriación voluntaria de decenas de miles de liberianos obligados a exiliarse durante los 14 años de guerra civil que afectaron a su país. En total,

ACNUR ayudó a más de 155.000 refugiados liberianos a volver a casa, principalmente con convoyes terrestres y vuelos chárter.

En materia de normatividad internacional se encuentra la siguiente:

- ➔ Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948
- ➔ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- ➔ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- ➔ Reglamento Operativo Sobre Traslado de Personas Condenadas, el cual entró en vigor el día 29 de julio de 1994 en la ciudad de Quito (Ecuador).
- ➔ Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951.

7

LAVADO DE ACTIVOS



Introducción

La integración de los mercados financieros y los adelantos tecnológicos que facilitan cada vez más los movimientos de dinero, han aumentado el interés de las economías del mundo por la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo. Aunque, en un principio el tema se enfocaba en prevenir el lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, posteriormente se ha ampliado a otras actividades ilícitas ya tipificadas en el orden transnacional, como por ejemplo la corrupción, el tráfico de armas, el contrabando, el tráfico de personas, el tráfico de órganos y muchos otros más.

Teniendo en cuenta que el lavado de activos es un fenómeno dinámico, una vez que las organizaciones al margen de la ley perciben que las autoridades establecen controles en sectores de la economía e investigan los mecanismos y modalidades usados por ellos para obtener, mover y almacenar sus activos, migran sus actividades hacia otros sectores que afectan industrias, comercio, productos y servicios.

En el lavado de activos, los dineros y bienes provenientes de actividades ilícitas permean muchos sectores de la economía, mediante múltiples operaciones de inversión, intermediación, compraventa o conversión de moneda extranjera y utilizan sectores como el financiero, asegurador y bursátil, así mismo efectúan maniobras relacionadas con el leasing, factoring, giros, transporte, turismo, construcción, adquisiciones inmobiliarias, cooperativismo, juegos de suerte y azar, mineras y comercio exterior, entre otras. Este paso por los sectores y actividades económicas se conoce como la “etapa de estratificación”.

El lavado de activos es un delito que desestabiliza los precios. El dinero en efectivo es introducido al torrente económico de diversas formas. El lavador utiliza su disponibilidad de efectivo para la adquisición de bienes muebles e inmuebles, así como bienes de fácil realización, pagando en muchos casos precios muy altos y en otros incluso, por debajo de los precios de producción, lo que genera distorsiones en los mercados y tendencias inflacionarias.

Igualmente, amenaza la seguridad nacional y mundial. El poder económico otorgado por el lavado de activos permite la disposición de recursos ilimitados para obtener y traficar armas y conformar grupos armados, con el fin de asegurar el crecimiento de sus monopolios ilegales, fortalecer los vínculos entre organizaciones delincuenciales nacionales y transnacionales y en algunos casos, desestabilizar política y económicamente a los países.

Así mismo, afecta las estructuras de la sociedad; siembra en los individuos la ilusión de que a través de las actividades delictivas logran una vida mejor, rodeada de opulencia, comodidades y oportunidades de figurar en círculos sociales, como ejemplo de tenacidad y prosperidad. En muchas ocasiones, sus actividades son imitadas por familiares y amigos, a quienes se involucra en esa y otras actividades delictivas y a su vez involucran a otros tantos, generándose así una cadena de delincuentes y la proliferación de la cultura ilegal.

7.1 Contexto sobre la situación del Lavado de Activos en Colombia

Históricamente, Colombia ha desarrollado una estructura criminal muy variada tanto en modalidades delictivas como en las formas utilizadas para lavar el dinero producto de sus delitos. La fuente de lavado pasa por delitos como el narcotráfico, secuestro extorsivo, trata de personas, tráfico de armas y la financiación del terrorismo.

En la medida en que las actividades ilegales aumentan también lo hace el lavado de activos.

Estudios realizados por la UNODC¹ estiman que los flujos de dinero resultantes del tráfico de drogas y otros delitos transnacionales ascendieron aproximadamente al 3,6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, que en el año de 2009 era de US\$2.1 trillones de dólares. El mismo estudio estimó que la tasa de interceptación de esos recursos es de menos del 1 por ciento.

El estudio igualmente calcula el monto total de las utilidades producidas por el mercado de la cocaína mundial en USD 85 billones de dólares, de los cuales Norte América participó con USD 35 billones y Europa Central y Occidental con USD 26 billones de dólares. Así mismo, reveló que el 70 por ciento de los ingresos por todos los delitos son introducidos a la economía de los países.

7.2 Delitos fuente de Lavado de Activos

El Narcotráfico fue por décadas la mayor fuente de recursos usados para lavar activos en el mundo. Sin embargo, no todas las utilidades producto del delito son susceptibles de repatriar. En la década de los ochenta los narcotraficantes colombianos fueron cediendo terreno

en la comercialización de la marihuana, pero incrementaron el de la cocaína. Es así como a finales de ésta década Colombia llegó a tener una participación del 75 por ciento del mercado mundial de cocaína y sus utilidades bordearon el 5 por ciento del PIB colombiano², tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Ingresos repatriables por narcotráfico

Ingresos repatriables por narcotráfico			
Periodo	% PIB ¹	PIB Millones de USD ²	Ing. Repatriables Millones de USD
1981 - 1985	2,90%	37.500	10,875
1986 - 1990	5,00%	38.100	19,05
1991 - 1995	4,30%	59.500	25,585
1996 - 1999	2,30%	97.100	22,333

Fuente: ¹Rocha Ricardo. ²Banco de la República

Estudios recientes de Rocha, en “Las nuevas dimensiones del narcotráfico” señala una metodología para el hallazgo de las “Utilidades Repatriables” (UR), producto del mercado de la cocaína, que observan dos fases, la agrícola (producción de la base) y la industrial (embarque y venta en el exterior). En ésta se señala que las UR fueron muy elevadas en la década de los ochenta y fueron “disminuyendo paulatinamente con el crecimiento de la economía y la política anti-narcóticos”, lo que sugiere una participación en el PIB anual entre 2,3 por ciento y 1,7 por ciento entre los años 1999 y 2003, y 2,3 por ciento para 2008.

De acuerdo con estimaciones realizadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para 2012, solamente, en el mercado colombiano, entre cocaína y marihuana, los ingresos percibidos por los delincuentes fueron de \$522.342 millones de pesos (USD 275 millones de dólares). Los cuales ingresarían a la economía colombiana por concepto de venta de drogas.

1 Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes”. 2011

2 ROCHA, Ricardo. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico.

Por su parte, un estudio realizado por Caballero y Amaya (2011) sugiere que el monto de lavado en Colombia, para el año 2011, se ubicó entre el 2 por ciento y el 3 por ciento del PIB anual, esto es 18 billones de pesos (USD9.890 millones de dólares), con una tasa de interceptación del 0,2 por ciento.

En las dos décadas pasadas, el lavado de activos, producto del narcotráfico, fue liderado por los grandes capos, quienes contaban con una organización estructurada con poderío económico y militar. La lucha contra el tráfico de estupefacientes que derivó en el desmantelamiento de las grandes organizaciones criminales, dio paso a nuevas organizaciones delictivas que heredaron fracciones del poder y que incursionaron en otras formas delictivas.

De aquí en adelante, existe una marcada proliferación de bandas criminales organizadas que comparten las diversas formas de lavado de activos producto de variados delitos. “Mientras en el año 2006 las autoridades identificaban treinta y tres bandas que hacían presencia en 110 municipios del país, mediante un pie de fuerza de 4 mil hombres, en 2012 se reconocieron 5 bandas criminales (Urabeños, Rastrojos, disidencias del Erpac, Renacer y Machos) en 192 municipios, con cerca de 4.800 hombres en sus filas³”.

De otra parte, aunque el contrabando en Colombia no es delito fuente de lavado de activos, sí genera recursos que son lavados a través de múltiples operaciones financieras y de otra índole. “En el ámbito nacional según un estudio de la DIAN⁴, se estimó que durante el año 2013 se movieron por contrabando USD 6.547⁵ millones de dólares entre sus dos modalidades; técnico y abierto, alcanzando en pesos una cifra superior a los \$12.5 billones de pesos aproximadamente, lo que significó el 1,7 por ciento en términos del PIB colombiano de ese año”.

3 Prieto, Carlos Andrés. Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia. FES Seguridad. Paper 47 marzo 2013.

4 RODRÍGUEZ, Martha (2013) Medición de la distorsión en el valor de las importaciones. Suplemento: Año 2010. Documento Web 048.

5 Fuente: POLFA con información de la DIAN, Cámara Colombiana de la Confección y Afines, ACICAM,

6 FEDEGAN, FEDESARROLLO, FEDEARROZ, Cámara de la Industria Farmacéutica

“Otras estimaciones más recientes, de acuerdo con información proporcionada por la Policía Fiscal y Aduanera -POLFA-, muestran que el contrabando en Colombia supera los 6 mil millones de dólares al año (algo más de 12 billones de pesos), una cifra que representa aproximadamente el 10 por ciento de las importaciones legales al país⁶”.

Los delitos contra la administración pública también son fuente de lavado de activos. De acuerdo con la Sociedad Colombiana de Economistas, estimó en 2011, que la corrupción le costó al país, entre 1991 y 2010, 189 billones de pesos, es decir, 9.95 billones de pesos anuales.

El lavado de activos es un delito autónomo que en Colombia tiene 55 delitos fuente. No obstante, según la Fiscalía General de la Nación a noviembre de 2013, de las investigaciones por lavado de activos el 31 por ciento corresponden a enriquecimiento ilícito, el 14 por ciento a tráfico de estupefacientes, el 8 por ciento a otros delitos fuente (testaferrato, trata de personas, tráfico de migrantes, delitos contra la administración pública); y 46 por ciento está “por establecer”.

A nivel departamental, de acuerdo con información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, una gran parte de las investigaciones tienen pendiente establecer su jurisdicción; sin embargo, Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander y Atlántico son los departamentos que mayor número de investigaciones por lavado de activos se adelantan a nivel nacional. Es importante aclarar que la Unidad de Lavado de Activos y Extinción de Dominio de la FGN, centraliza la mayoría de investigaciones de las seccionales de Fiscalía y por ello la diferencia con los demás departamentos.



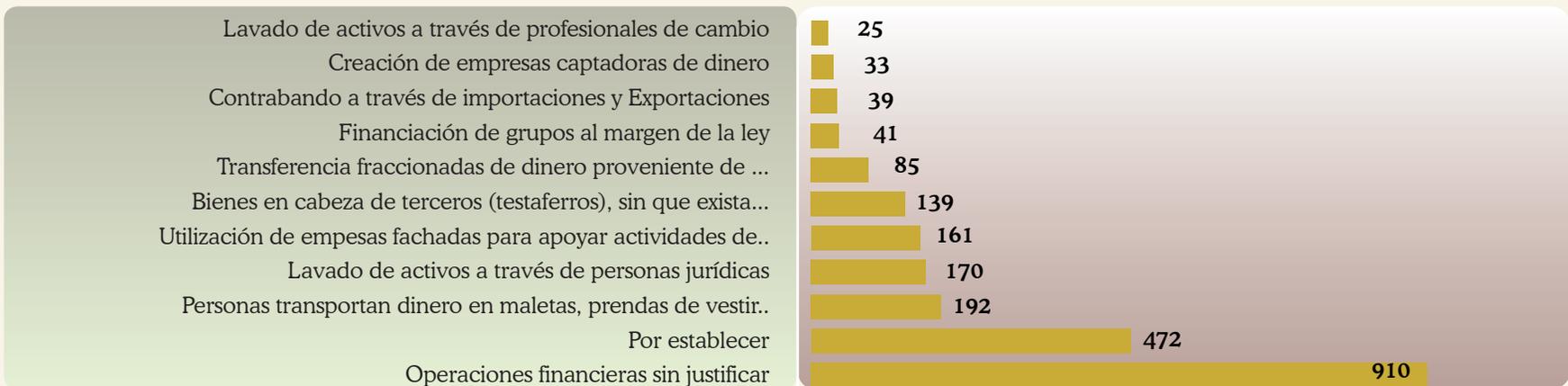
Gráfica 1. Investigaciones de lavado de activos por departamentos



Fuente: Fiscalía General de la Nación, noviembre de 2013.

En cuanto a los “modus operandi” más utilizados de acuerdo con investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación, se destacan las operaciones financieras no justificadas, el transporte de dinero en efectivo, la utilización de personas jurídicas y la creación de empresas fachada para la realización del lavado.

Gráfica 2. Investigaciones según modus operandi



Fuente: UNEDLA- Fiscalía General de la Nación, noviembre de 2013.

7.3 Extinción de dominio

La experiencia de Colombia en el uso de la extinción de dominio de los bienes en poder de los delincuentes ha sido positiva. “La UIAF ha detectado bienes y activos de origen ilícito que actualmente tienen medidas cautelares de extinción de dominio que equivalen (a valor catastral) a \$433.359 millones de pesos, es decir USD 226 millones de dólares, de los cuales, a valor comercial, alcanzan \$ 480.000 millones de pesos (aproximadamente USD \$1 Billón de dólares)”⁷.

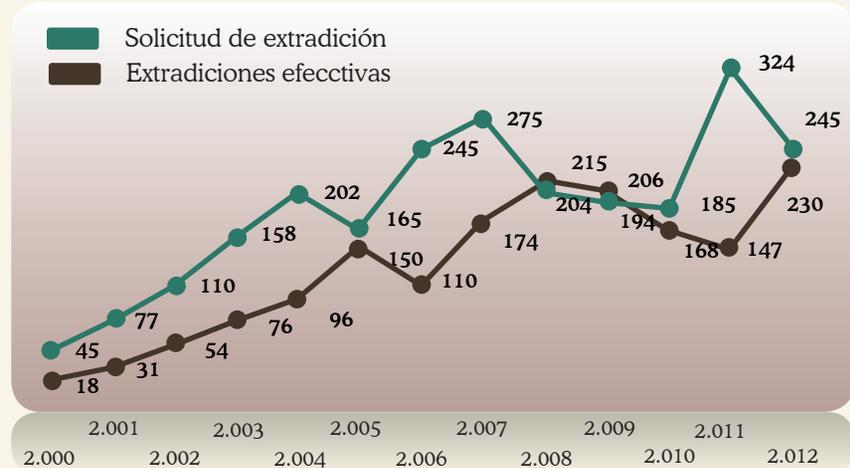
Según la Dirección Nacional de Estupeficientes, DNE, (en liquidación), administradora de los bienes, cuenta con 58.211 bienes extinguidos y 878.941 bienes en proceso. Del total, el 95 por ciento corresponden a muebles y enseres, seguido de inmuebles urbanos 1,7 por ciento y vehículos con 1 por ciento, las demás categorías como motonaves, aeronaves, sociedades, establecimientos comerciales y arte tienen una participación en el inventario, inferior al 1 por ciento.



7.4 Extradición

Uno de los mecanismos eficaces por excelencia para el desmantelamiento de las organizaciones criminales es la extradición. Colombia tiene tratados y convenios de extradición con varios países, los que en la práctica se traducen en 1.221 extraditados en la década 2000 a 2010. Durante el periodo 2010 - 2014, de las 754 solicitudes de extradición realizadas, han sido efectivas 545 a países como Estados Unidos, España, Argentina, Ecuador y Perú.

Grafica 3 . Solicitudes de extradición y extradiciones efectivas
2010 - 2012



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

El delito de narcotráfico y aquellos relacionados con drogas corresponden a (86 por ciento) del total de las extradiciones, seguido del lavado de activos con una participación del (10 por ciento); la mayoría de extradiciones, entre el 2000 y 2012 se realizaron a Estados Unidos.

7.5 Avances normativos

Entre los años 2011 y 2012, se aprobaron las siguientes leyes, relacionadas con el combate a los delitos de lavado de activos y la financiación del terrorismo.

- ➔ Ley 1444 de 2011
- ➔ Por medio de la cual se escinde el Ministerio del Interior y de Justicia y se crea el Ministerio de Justicia y del Derecho. Adicionalmente, se crea la Agencia Nacional de Defensa del Estado, como una unidad

⁷ Alta Consejería Presidencial para la competitividad y proyectos estratégicos. Contrabando, zona aduanera especial de Maicao.

administrativa especial, descentralizada, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

- ➔ Decreto 2897 de 2011
- ➔ Determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.
- ➔ Decreto 3138 de 2011
- ➔ Por el cual se suprime la Dirección Nacional de Estupefacientes y se ordena su liquidación.
- ➔ Ley 1474 de 2011
- ➔ Con la expedición de esta ley, el gobierno nacional aprobó el Estatuto Anticorrupción, el cual busca fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Adicionalmente, se amplió el concepto de corrupción sobre los delitos contra la administración pública, contra la administración de justicia, y contra el régimen económico.
- ➔ Ley 1573 de 2012

Se aprueba la “Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París (Francia), el 21 de noviembre de 1997, en el marco de la OCDE.

7.6 Avances organizacionales

Creación de la Oficina de Transparencia, adscrita a la Presidencia de la República

Creada mediante Decreto 4637 del 9 de diciembre de 2011, tiene la misión de “asesorar y apoyar directamente al Presidente de la República en el diseño de la Política Integral de Transparencia y Lucha contra la corrupción”, así como coordinar sus acciones.

Dentro de sus estrategias de acción se encuentran las de i) fortalecer la política nacional de transparencia y lucha contra la corrupción; ii) promover la implementación de los compromisos internacionales de lucha contra la corrupción; iii) promover la cultura de control en las entidades públicas; y iv) propiciar la coordinación interinstitucional y ciudadana.

Adicionalmente, apoya la formulación de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, y señala las estrategias en su contra que deben ser adoptadas por los sectores público y privado.

7.7 Lanzamiento del Observatorio Anticorrupción y de Integridad

Conformado por la Secretaría de Transparencia, la Procuraduría General de la Nación y el Centro Nacional de Consultoría⁸, concentran sus actividades en “gestionar la información que se produce en las entidades del Estado, en la comunidad internacional, en las organizaciones de la sociedad civil y en la ciudadanía, que sea pertinente para la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad”.

El observatorio se convierte en una “herramienta para fortalecer la institucionalidad, incentivar la participación ciudadana y crear conciencia colectiva sobre la importancia de la defensa de lo público”⁹. Cuenta con una plataforma interactiva para debatir, conversar, proponer y vigilar las actuaciones públicas y luchar contra la corrupción.

⁸ UIAF - Informe de gestión 2012. Página 32

⁹ <http://www.anticorrupcion.gov.co/Informacion/>

7.8 Acciones realizadas por el país en la lucha contra el lavado de Activos

7.8.1 Ministerio de Justicia y del Derecho

Con el apoyo estratégico de UNODC en Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho planeó y ejecutó acciones en desarrollo de la política en el mejoramiento de la cultura de la legalidad y en contra del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

El desarrollo de esas acciones estuvieron cobijadas bajo tres objetivos estructurales: liderar el desarrollo de mesas técnicas de trabajo en materia de drogas y contra el lavado de activos; armonizar la política en esta materia con la normatividad interna, observando estándares internacionales; y participar en el proceso de socialización de la política a través de los espacios de coordinación regional y local existentes.

En desarrollo de los anteriores objetivos y diálogos regionales, se realizaron ocho talleres en diferentes ciudades capitales, en las que se abordaron temas sobre el lavado de activos, fortalecimiento institucional y oferta de drogas y precursores químicos. Participaron 166 representantes de los distintos sectores (99 públicos y 67 privados).

En 2013 por medio de 7 talleres de capacitación regional se capacitaron 670 personas, desarrollando una temática dirigida a combatir el lavado de activos y la corrupción.

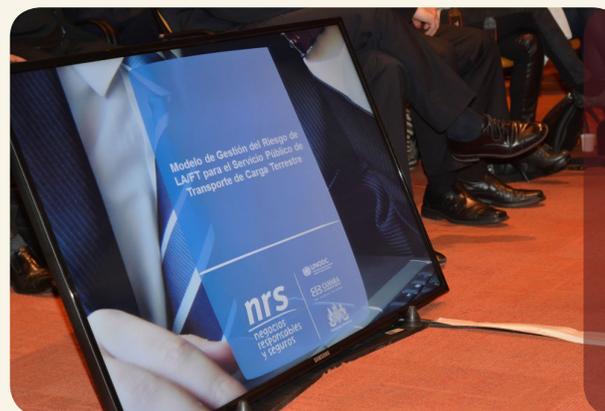
Como resultado de estos diálogos regionales, se entregaron recomendaciones de política sobre manejo de la información (fuentes y datos), fortalecimiento en aplicación de la ley, en recurso humano capacitado y en cultura de la legalidad.

Así mismo, como parte de la estrategia para sensibilizar y concientizar a la ciudadanía sobre los riesgos del lavado de activos y la financiación del terrorismo en los negocios “aparentemente fáciles”, y sus consecuencias penales, de desprestigio y económicas, en el marco del Comité de Cultura Antilavado de la CCICLA, coordinado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y con el apoyo de organizaciones como la Cámara de Comercio de Bogotá, se diseñó y desarrolló la campaña “¿Y por qué?”, que pretendió recordar en el ciudadano, aquella época

de la infancia en la que a todo se le busca una razón y explicación. Se emitieron dos comerciales para televisión, dos cuñas de radio y una campaña en Internet.

Con respecto a la cultura de la legalidad y cooperación interinstitucional entre el sector público y el privado, entre el año 2011 y 2013, se desarrolló el programa “Pasantías financieras contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo”; actividad que permitió el intercambio de experiencias y el acercamiento entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los representantes de los sectores que aplican los mecanismos de detección, prevención y control de estos delitos. En el marco del Programa, se capacitaron 180 funcionarios públicos y 206 funcionarios del sector privado.

Adicionalmente, el 29 de octubre de 2012 y 2013, se celebró el primer día nacional antilavado de activos; jornada de sensibilización masiva desarrollada en conjunto con la UNODC, en la que participaron 709 representantes de los distintos sectores económicos (públicos y privados).



Dentro de las actividades de socialización de la política antilavado de activos, conocimiento del delito y fortalecimiento de la cultura de la legalidad, entre 2012 y 2013, se desarrollaron diez talleres en cinco ciudades de Colombia (Bogotá, Cúcuta, Pereira, San Andrés y Villavicencio), se capacitaron 197 funcionarios públicos y 275 empresarios (472 personas en total). Entre las recomendaciones propuestas, se destacan el desarrollo de lineamientos de política pública como:

- a) Continuar con la descentralización de esfuerzos de orientación y capacitación en las regiones, tanto para el sector público (investigadores, jueces y fiscales), como para el privado (empresas en general), con miras a fortalecer el conocimiento y profundización en el tema de lavado de activos, sus consecuencias y en los mecanismos de prevención, detección y reporte.
- b) Generar más espacios de diálogo entre los sectores público y privado para conocer los diferentes puntos de vista y promover acciones conjuntas en contra del lavado de activos y la financiación del terrorismo.
- c) Fortalecer la cultura de la legalidad en las regiones, por medio de actividades y campañas de sensibilización y concientización de las consecuencias que se derivan del lavado de activos.
- d) Continuar con el diseño y desarrollo de talleres en los que se expongan las políticas del Gobierno Nacional en la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo; profundizar el conocimiento y aplicación de aspectos jurídicos y normativos; instruir sobre tipologías y mecanismos usados por los lavadores para penetrar la economía; y mejorar la interacción entre sector público y privado, en especial con las autoridades de supervisión, investigación y sanción y con la UIAF.

Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA)

La Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos -CCICLA-, fue creada mediante el Decreto 950 de 1995, como un organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de las acciones que desarrolla el Estado en materia de lavado de activos. De ella hacían parte los Ministros de Interior y de Justicia, Hacienda y Defensa; el Fiscal General de la Nación y el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). La CCICLA fue modificada por los Decretos 754 de 1996, y 200 de 2003. Posteriormente, mediante la expedición del Decreto 3420 de 2004, fue fortalecida con la creación de cuatro (4) comités operativos de apoyo en el desarrollo de sus funciones.

Actualmente, la CCICLA es presidida por el Ministerio de Justicia y del Derecho y cuenta con una Secretaría Técnica, desempeñada por la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-. Entre el año 2011 y 2013, la CCICLA adelantó varias acciones estratégicas en desarrollo de sus funciones, entre las que se destacan:

- a) Aprobación del documento de Política Nacional Antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, CONPES 3793 de 2013.
- b) Aprobación del estudio elaborado por la UIAF, sobre el “árbol de problemas de la política del Gobierno Nacional contra el lavado de activos 2011 - 2014”.
- c) Inclusión de un capítulo relacionado con la financiación del terrorismo en dicho documento.
- d) Modificación al Decreto 3420 de 2004, en el que se ajustan las funciones tanto de la Comisión como la de los Comités Operativos al dinamismo de la problemática del lavado de activos. Adicionalmente, se aprobó la creación de un nuevo comité operativo contra la financiación del terrorismo.
- e) Documento diagnóstico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sobre el estado actual de funcionamiento y viabilidad operativa del Sistema Centralizado de Consultas de Información -SCCI-

Los lineamientos del documento de Política articulan las acciones de todos los sectores involucrados en el Sistema de Prevención Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo -ALAFIT-, con miras a su mejoramiento y a través de acciones como la actualización normativa acorde con los estándares internacionales; incremento significativo en la capacitación del recurso humano relacionado con la lucha contra estos delitos; el fortalecimiento a los esquemas de colaboración interinstitucional para el intercambio de información; y la generación de mecanismos eficientes y efectivos de supervisión y control del lavado de activos y contra la financiación del terrorismo, en la que se involucren más sectores de la economía y adopten sistemas de prevención, detección y reporte.

En la elaboración del documento participaron los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Educación Nacional, de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Comercio Industria y Turismo y de Transporte; la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Unidad de Información y Análisis Financiero; las Superintendencias Financiera, de Economía Solidaria, de Notariado y Registro, de Sociedades, Nacional de Salud, de Puertos y Transporte; el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), la Policía Judicial de la Policía Nacional (DIJIN); la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación; la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Dirección de Impuestos Nacionales; y la sede en Colombia de la UNODC.

El documento diagnostica sobre varias debilidades del sistema ALAFT, entre las que destacan que el fenómeno se enfrenta de “manera desarticulada e independiente”, la información es fraccionada; cuenta con un aparato judicial insuficiente y de impacto limitado, reflejo de un alto número de procesos de investigación y juzgamiento y un bajo número de funcionarios para atender las investigaciones, recaudar los elementos probatorios y desarrollar las actuaciones que se derivan de las mismas; vacíos normativos y debilidades en los esquemas de supervisión y regulación frente a algunos sectores y actividades económicas; y ausencia de una estrategia educativa nacional en fortalecimiento de la cultura de la legalidad en el largo plazo, que contrarreste el desconocimiento del fenómeno por parte de la ciudadanía en general y por tanto incremente la participación de más actores en el sistema ALAFT.

Cultura de la legalidad

La cultura de la legalidad es el conjunto de comportamientos, valores y reglas que fomentan el respeto y el cumplimiento de las leyes y normas. Busca informar y orientar a la ciudadanía para que comparta un pensamiento común y desarrolle un comportamiento social que rechace las actividades ilegales en su vida diaria.

El lavado de Activos es un delito que por su naturaleza no es fácil de evidenciar por la sociedad, razón por la cual, algunas personas pue-

den verse involucradas en estas actividades por desconocimiento o porque creen que su actuar no es representativo dentro de la cadena, haciendo que el lavado se fortalezca cada vez más.

En asocio con la facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho desarrolló un documento titulado “*Estudio del marco conceptual de la cultura de la legalidad en el marco de la estrategia de cultura antilavado*”, cuyos resultados serán la base para el diseño de las estrategias de medios, que a partir del año 2013, el Ministerio emprenderá en una campaña de corto, mediano y largo plazo, dirigida al fortalecimiento de la cultura de la legalidad.

El estudio analizó varios aspectos conceptuales y filosóficos relacionados con las causas que originan la decisión de un individuo a delinquir, entre las que se destacan:

- a) Existen factores socio-económicos y culturales que pudieran considerarse “causales” para que un individuo cometa un delito; situación que no es fácil de revertir por lo que conviene realizar campañas que desestimen la comisión de delitos.
- b) No es la pobreza la única causante de la criminalidad. De hecho, en homicidios, la tasa de criminalidad ha sido más baja en regiones pobres que en zonas donde el Producto Interno Bruto (PIB) es más alto o donde los ingresos son sustancialmente significativos.
- c) El grado de educación del delincuente no necesariamente es un factor preponderante en su decisión de delinquir. Pueden presentarse bandas criminales donde el nivel educativo de sus miembros pueda ser alto o aceptable. Incide el nivel “moral” y “educativo” de las bandas, al establecer “un código de conducta” para sus acciones.
- d) La manera de actuar de un individuo, así como su conducta están adaptadas a su medio social en el que crece y vive, lo cual lo puede llevar a actuar siguiendo un repertorio de conductas.
- e) El bombardeo de series y novelas sobre criminalidad y narcotráfico han aportado mucho “material educativo” a personas de muy

baja condición educativa, quienes pueden percibir el lavado de activos y el narcotráfico como algo natural, cotidiano y hasta favorable.

- f) Existe el fenómeno del “familismo”, en el que se da mayor importancia a las obligaciones con familiares que con el mismo Estado.

7.8.2 Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-

Según su Informe de Gestión de noviembre 2010 - agosto 2012¹⁰ “desde noviembre de 2010, la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF- ha construido, planeado e implementado un nuevo enfoque proactivo en el combate contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo, el cual busca optimizar el Sistema de Lucha contra estos delitos directamente en el ámbito nacional como en el internacional...”. Así mismo, “...a través de procesos de reingeniería y de evaluación del sistema anti lavado colombiano, la UIAF diseñó un modelo de gestión que sintetiza las mejoras necesarias para hacer intervenciones efectivas y de impacto para la prevención y detección del lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo, al que denomina Modelo SAB (Sistémico, Abierto y Bidireccional)...”.

Tanto el enfoque proactivo como el SAB “conforman una estrategia que convoca a diferentes sectores del Estado, sistema financiero, sector real de la economía organismos internacionales, Fuerzas Armadas, gremios y academia, con el fin de fortalecer la capacidad del Estado colombiano en la lucha contra los flagelos que ponen en riesgo la estabilidad y seguridad de la Nación, bajo el respeto por los principios constitucionales y los derechos humanos”.

El desarrollo de ese nuevo enfoque ha generado resultados efectivos y tangibles en materia penal y de extinción de dominio. A través de mesas de trabajo con la FGN y la Policía Judicial se ha logrado detectar activos (frutos del delito), los cuales han sido valorados por la Fiscalía en 433 mil millones de pesos.

También ha participado en escenarios internacionales, y contribuido a combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo mediante su colaboración con el Grupo Egmond¹¹, al que le ha tramitado 192 requerimientos de información y “...cinco Memorandos de Entendimiento con China, Japón, Arabia Saudita, Rusia y Serbia, para el aumento e intercambio de Información estratégica; los cuales se firmarán en la 20ª Plenaria”.

Así mismo, interactúa con otros organismos internacionales como el de la Comisión de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas, el Grupo de Experto de Lavado de Activos - LAVEX de la CICAD - OEA, donde se ha compartido la experiencia y conocimiento sobre procesos, procedimientos, instrumentos y mecanismos para combatir el LA/FT.

Sobre este mismo aspecto, la UIAF solicitó y obtuvo la asistencia técnica del Banco Mundial para realizar un diagnóstico del sistema antilavado y desarrollo de una matriz de riesgos que facilitara la identificación y medición de los principales aspectos que afectan la vulnerabilidad del país en los diferentes sectores de la economía, así como una evaluación del impacto económico y social del lavado de activos en Colombia.

Por otra parte, en conjunto con la UNODC y con apoyo de la Embajada Británica se desarrolló la primera plataforma e-learning para capacitación en prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Dentro de su plan estratégico 2011 - 2014, y basado en los lineamientos estratégicos esbozados por el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, definió los objetivos de su sistema de gestión en los siguientes aspectos:

- a) Fortalecimiento de las tecnologías de información.
- b) Fortalecimiento del sistema integral de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo -LAFT

¹⁰ http://www.youtube.com/watch?v=149y_hdcqI8

¹¹ <https://www.uiaf.gov.co/index.php?idcategoria=7171>

en contra de este delito y de la financiación del terrorismo, a través de la conformación de equipos de trabajo multidisciplinario cuyas conclusiones inciden en reformas legislativas y normativas.

El Gafisud fue creado el 8 de diciembre de 2000, en Cartagena, Colombia, “mediante la firma de un memorando de entendimiento constitutivo del grupo”, por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se han sumado otros países como México, Costa Rica, Panamá y Cuba; y recientemente, Honduras y Guatemala.

Cuenta con la observación de países como Alemania, Canadá, España, Francia, Estados Unidos, Guatemala y Portugal; así como de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional -FMI-, el Banco Mundial -BM-, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, el GAFI, GAFIC, y UNODC, entre otros.

El Gafisud tiene un Consejo de Autoridades, órgano supremo integrado por un representante de cada Estado participante, quien debe ejercer la máxima responsabilidad en la lucha contra el lavado de activos; y un Pleno de representantes del que hacen parte delegados de cada Estado miembro y que se reúne dos veces al año.

Acciones de Colombia en el XXIV Pleno de Representantes del Gafisud, diciembre de 2011¹³.

- Propuso la organización de una mesa de trabajo estratégico encargada de planear las actividades de este organismo en el corto, mediano y largo plazo, así como una mejor estructuración de sus procesos.
- Solicitó la exclusión del país en el seguimiento intensivo, que se aplicaba desde el año 2008, habida cuenta de las acciones y mejoras desarrolladas por Colombia en el tema.
- Participó en el Grupo de Trabajo Operativo en el que se estableció que los países deben realizar la construcción de un listado de Personas Expuestas Públicamente -PEP-, y el que debe estar a disposición de los demás países.

- Colombia logró la Presidencia pro-témpore del Gafisud, a partir del año 2014, lo que representa una oportunidad para el país en términos de mostrar internacionalmente sus avances en el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo; además asistir al Pleno de representantes del Grupo de Acción Financiera Internacional, escenario donde se planean y determinan las políticas y estándares internacionales en estas materias.

7.8.3 Gestión de las Superintendencias

7.8.3.1 Superintendencia de Puertos y Transporte

Mediante la circular externa 011 del 25 de noviembre de 2011, dirigida al sector de vehículos de carga terrestre vigilados por esta Superintendencia, se establecieron los requisitos mínimos para el diseño e implementación de un sistema integral para la prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo.

En general, la Circular exige la observancia de los estándares internacionales y normas nacionales generales en prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo. Así mismo, contar con políticas y código de ética aprobados por el máximo órgano social; una estructura organizacional adecuada (con nombramiento de un oficial de cumplimiento); sistemas de identificación y conocimiento del cliente y sistemas de detección, monitoreo, e informe de operaciones en efectivo y reporte de operaciones sospechosas a la UIAF.

7.8.3.2 Superintendencia de Notariado y Registro

Su labor consistió en levantar la información para la elaboración de la nueva cartilla sobre lavado de activos dirigida a los servidores de las Notarías, publicada en 2013.

13 Reporte de Operación Sospechosa.

7.8.4 Fiscalía General de la Nación

Durante el año de 2011, la Unidad Nacional de Fiscalía contra las bandas emergentes, “redefinió su estructura con el fin de organizar las investigaciones en función de los grupos de bandas criminales identificadas, tales como los Rastrojos y el Erpac. Su perspectiva en investigación se enfocó en la desarticulación de toda la organización mediante la identificación, captura, judicialización y condena de sus integrantes, en especial de cabecillas y servidores públicos aliados a estas bandas emergentes, para vincularlos con delitos de mayor gravedad, como el lavado de activos”.

Como resultados, la Unidad efectuó 86 capturas sobre cabecillas de varias organizaciones delincuenciales, jefes paramilitares y financieros de organizaciones criminales como “Los Comba”, “Los Rastrojos”, “Los Paisas”, “la Cordillera”, “los Urabeños” y la “Oficina de Envigado”, entre los principales.

En la gestión realizada por la Unidad, durante 2012, se emitieron 1.900 órdenes de captura, de las cuales se hicieron efectivas 1.797 y de estas personas a 1.726 se les imputaron cargos. Se impuso medida de aseguramiento a 1.681 personas pertenecientes a bandas y del total de imputados, 486 personas se allanaron a cargos bajo el principio de economía de la justicia y recibieron algún tipo de beneficio.

La Unidad Nacional de Fiscales para la extinción del derecho de dominio y contra el lavado de activos -UNEDLA- consolidó su planta de personal con 80 por ciento de servidores de carrera, ofreciendo a cada uno, el direccionamiento en los diferentes grupos de trabajo sobre aquellos despachos encargados del trámite de Ley 600 de 2000, Ley 906 de 2004 y Ley 793 de 2002 (extinción de dominio).

En cuanto a gestión por actuaciones en aplicación de la Ley 600 de 2000, se realizaron 43 juicios por lavado de activos en conexidad con enriquecimientos ilícitos, captación masiva y habitual y concierto para delinquir. En la Ley 906 de 2004, se realizaron 1.476 audiencias preliminares ante los jueces con función de garantías y 21 juicios, en los cuales se impone el reto de obtener sentencias condenatorias¹⁴.

¹⁴ Acta XIX de la CCICLA



En cuanto a extinción del derecho de dominio, a través de 1.064 decisiones se logró afectar con medida cautelar 1.813 bienes. Se realizaron 96 sentencias de extinción y se declararon 90 procedencias en bienes para iniciar el trámite de extinción de dominio.

Mediante la Directiva 0001, del 4 de octubre de 2012, la Fiscalía General de la Nación adoptó criterios de priorización de situaciones y casos y creó un nuevo sistema de investigación penal y de gestión¹⁵.

Así mismo, mediante la Resolución 01810, se creó la Unidad de Análisis y Contexto, “como un instrumento de política criminal enfocado a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada, mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos, con el objetivo de articular la información aislada que se encontrara en las diversas unidades de fiscalía”¹⁶. La Unidad nació luego de la realización de talleres donde participaron jefes de unidades nacionales, magistrados de justicia y paz, diversas entidades del Estado, organizaciones no gubernamentales y expertos nacionales e internacionales en la materia.

¹⁵ Ver informe de la Fiscalía General de la Nación. 2012

¹⁶ <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/02/Directiva001.pdf>

7.8.5 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones -Mintic-

El 29 de diciembre de 2010, el Mintic expidió cinco Resoluciones normativas dirigidas a los operadores de giros postales de pago. Así, la Resolución 2702, se enfocó en el establecimiento de los requisitos mínimos de capital que debía demostrar el interesado en obtener el título habilitante como operador postal de pago. Así mismo, se estableció la obligación de contar con un sistema para la mitigación de riesgos.

La Resolución 2703, marca la pauta en cuanto a lineamientos generales para el diseño e implementación del riesgo de liquidez. La 2704, se orientó en el sistema de administración del riesgo operativo. La 2705, hizo lo propio con el sistema de administración y mitigación del riesgo de lavado de activos y la financiación del terrorismo amirlaft. Finalmente, la 2706 se encaminó al establecimiento de un sistema de control interno.

En cuando al diseño e implementación del Samirlaft, la resolución exigió un sistema de prevención basado en riesgos, el cual contiene, más no se limita, a identificar, medir, controlar y monitorear el riesgo. Igualmente, a contar con políticas, código de ética, estructura organizacional, infraestructura tecnológica, procedimientos (especialmente los dirigidos al conocimiento del usuario, proveedor, contraparte, empleado y asociado), señales de alerta, control e informe de operaciones en efectivo y reporte de operaciones sospechosas a la UIAF.

GLOSARIO

AUDIT	Test de Identificación de trastornos debidos al uso de alcohol (AUDIT), Organización Mundial de la Salud.	ODC	El Observatorio de Drogas de Colombia
CAN	Comunidad Andina de Naciones.	OEA	Organización de Estados Americanos.
CE	Centros de Escucha y acogida comunitaria.	OMS	Organización Mundial de la Salud.
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.	OPS	Organización Panamericana de la salud.
CIE 10	Clasificación internacional de enfermedades, décima versión.	POS	Plan Obligatorio de Salud.
CNE	Consejo Nacional de Estupefacientes.	PRADICAN	Programa Antidrogas Ilícitas de la Comunidad Andina de Naciones.
CRES	Comisión de Regulación en Salud.	PREDEM	Apoyo a la Reducción de la Demanda en los Países Andinos.
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.	PRELAC	Prevención del Desvío de Sustancias Precursoras de Drogas en los Países de América Latina y el Caribe.
DARE	Programa Drogas Abuso y uso Resistencia y Educación.	PROINAPSA – UIS	Instituto Programas Interdisciplinarios en Atención Primaria de la Salud de la Universidad Industrial de Santander.
DROSICAN	Apoyo en el Área de Drogas Sintéticas de la Comunidad Andina de Naciones	RAISSS	Red de Instituciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social.
DSM IV	Manual Diagnostico y Estadístico de Trastornos Mentales, Asociación Americana de Psiquiatría.	SIVIGILA	Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública.
EPEVS	Estrategia para la Promoción de Estilos de Vida Saludables.	SPA	Sustancias psicoactivas.
ESE Carisma	Empresa Social del Estado Carisma, Centro de Atención y Rehabilitación Integral en Salud Mental de Antioquia.	SUICAD	Sistema basado en centros de servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas.
FNE	Fondo Nacional de Estupefacientes.	UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas.
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.	UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.
MDMA	3,4-metilendioximetanfetamina	ZOE	Zonas de Orientación Escolar.



BIBLIOGRAFÍA

- Adriana Camacho, A. G. (2011). El consumo de drogas en Colombia. En A. G. compiladores, *Política antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (págs. 41-65). Bogotá, DC: Uniandes.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., *Extasis ¿la nueva promesa? Estudio exploratorio sobre el consumo de MDMA en Santafé de Bogotá, Ciudad y Drogas: Investigación*, 1998.
- Bernal, H. H., & Chamorro, A. J. (2008). *Glosario de términos en materia de drogas y definiciones del SIDCO/ODC*. Bogotá.
- CICAD/OEA, 2010, *Estrategia Hemisférica sobre Drogas, Plan de Acción 2011 - 2015*
- Colombia, U. y. (2013). *Colombia Censo de cultivos de coca 2012*. Bogotá.
- Comisión Asesora para la Política de drogas, *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas*.
- Consentidos, Viviendo, Raiss Colombia, OPS y Ministerio de Salud y Protección Social, *Lineamientos generales para desarrollar las Zonas de Orientación Escolar – ZOE*, 2013.
- Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Justicia y del Derecho, *Gasto del Estado colombiano frente al problema de las Drogas*, 2010.
- Dirección Nacional de Estupeficientes (ODC), Ministerio de la Protección Social, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el delito, CICAD/OEA. *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008*
- Dirección Nacional de Estupeficientes, Policía Nacional, DROSICAN, *Caracterización química de las drogas de síntesis que se comercializan en Bogotá*. 2010.
- Insulza, José Miguel. *Un Enfoque Global para Frenar las Consecuencias del Tráfico de Drogas*. Huffington Post, 2010.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes, Naciones Unidas, *Directrices para la elaboración de un código de práctica voluntario destinado a la industria química*, 2009.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes, *Informe 2012. Capítulo 1 Responsabilidad Compartida en la Lucha contra las Drogas a Escala Internacional*, 2012



- Leon MX, De Lima L, Florez S, Torres M, Daza M, Mendoza L, Agudelo N, Guerra L, Ryan KM. *Improving Availability of and Access to Opioids in Colombia: Description and Preliminary Results of an Action Plan for the Country. J Pain Symptom Manage.* 2009;38(5):758-766.
- Liappas IA, Dimopoulos NP, Mellos E, Gitsa OE, Liappas AI, Rabavilas AD. *Oral transmucosal abuse of transdermal fentanyl. J Psychopharmacol.* 2004;18:277-280.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012). *Aproximación del gasto por consumo de cocaína y marihuana en Colombia.* Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, Colombia 2012*
- Ministerio de Salud y Protección Social y UNODC , *Evaluación Rápida de la Situación de Consumo de Heroína en Santander de Quilichao, Cauca, 2009.*
- Ministerio de Salud y Protección Social y UNODC, *Consumo de heroína y su relación con el microtráfico en Medellín y Bogotá, 2009 – 2010,*
- Ministerio de la Protección Social. *La política nacional de reducción del consumo de sustancias psicoactivas al alcance de todos: una herramienta para socializar y construir política en lo local.* 2008
- Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Caracterización de CODAR y factores de vulnerabilidad al VIH en Armenia y Medellín, 2011*
- Observatorio de Drogas de Colombia, DROSICAN. UE/CAN. *Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas sintéticas en la población Universitaria de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, 2009.*
- Observatorio de Drogas de Colombia, *Aproximación de la magnitud económica del consumo potencial de cocaína en Colombia, 2008.*
- Observatorio de Drogas de Colombia, 2008. *Aproximación de la magnitud económica del consumo potencial de marihuana en Colombia.*
- Observatorio de Drogas de Colombia, Proyecto PRADICAN (Programa Anti-drogas ilícitas en la Comunidad Andina), *II Estudio Epidemiológico Andino sobre consumo de drogas en la Población Universitaria. Informe Colombia 2012, Enero de 2013*
- OEA, O. d. (2013). *El problema de las drogas en las américas: Producción y oferta de drogas, fármacos y precursores químicos.* Washington DC.

- OEA, *Escenarios para el Problema de las Drogas en las Américas 2013 -202*. 2013
- Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011
- ONDCP, O. o. (2012). *Cocaine Smuggling in 2010*. Washington DC.
- Policía Nacional. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva. (2012). *Narcomenudeo. Entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*. Bogotá, DC.
- ROCHA, Ricardo. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, 2000.
- Scopetta O. *Consumo de drogas en Colombia: características y tendencias*, Dirección Nacional de Estupefacientes, Bogotá D.C. 2010.
- Socarras José Francisco, UNESCO, *Las farmacodependencias en Colombia medidas prohibitivas y educativas para prevenirlas*, Paris, 1976.
- UACT, U. A. (2013). *Informe de gestión 2012*. Bogotá.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -Proyecto SIMCI y Gobierno de Colombia, *Colombia Censo de Cultivos de Coca 2012*. Bogotá D.C., 2013
- UNODC & Gobierno de Colombia. (2013). *Características agroindustriales de los cultivos de coca en Colombia 2005 - 2010*. Bogotá, DC.
- UNODC, O. d. (2013). *Reporte mundial de drogas 2013*. Nueva York.
- Woodall KL, Martin TL, McLellan BA. *Oral Abuse of Fentanyl Patches (Duragesic®): Seven Case Reports*. *J Forensic Sci*. 2008;53:222–225.