Proyecto de Ley N°...7332/2023-CR

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Congresista de la República

Decenio de la igualdad de oportunidades para las mujeres y hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
15 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:28

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA DETERMINACIÓN COMO GRUPO HOSTIL A LA ORGANIZACIÓN TERRORISTA INTERNACIONAL DENOMINADA GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS RESIDUALES (GAOR), QUE OPERAN EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA, miembro del grupo parlamentario Avanza País, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa conferido por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA DETERMINACIÓN COMO GRUPO HOSTIL A LA ORGANIZACIÓN TERRORISTA INTERNACIONAL DENOMINADA GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS RESIDUALES (GAOR), QUE OPERAN EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO

Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública
Se declara de interés nacional y necesidad pública la determinación como grupo hostil a la organización terrorista internacional denominada Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR), que operan en el departamento de Loreto.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Implementación

En el marco de la declaración de interés nacional y necesidad pública establecida en el artículo único y en aplicación del Decreto Legislativo 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional, se encarga a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) adoptar las acciones correspondientes para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2024 16:10:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2024 17:55:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2024 17:55:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2024 17:12:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/03/2024 10:55:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/03/2024 11:33:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2024 19:24:18-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7332/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- SUSTENTO DE LA INICIATIVA

A. ANTECEDENTES

El narcotráfico se constituye en un problema que compromete diversas áreas y actividades del quehacer nacional. El Perú, como pocos países en el mundo enfrenta todas las fases del tráfico ilícito de drogas, esto es, la producción, elaboración, comercialización y el consumo, las mismas que en su proceso de producción afecta entre otros, al medio ambiente, colocando en peligro el equilibrio ecológico de las regiones naturales de nuestro país.

Por su parte, hoy en día, el incremento del uso de estupefacientes se ha situado en una problemática que afecta a todos los Estados en cuanto a su estructura social, económica e incluso política. Con ello, la preocupación sobre el contexto social actual se agudiza, afectando la seguridad y el bienestar de la humanidad. En atención a ello, los Estados se han visto obligados a desarrollar actividades de control, prevención y lucha contra el tráfico ilícito de drogas, ya que, se estima que cerca de 800.000 millones de dólares aproximadamente son los que se mueven anualmente por concepto de tráfico ilegal de coca.

Sobre el particular, debemos precisar que la Convención de la Organización de Estados Americanos ha reconocido que la lucha contra el narcotráfico debe partir de la corresponsabilidad y el desarrollo alternativo. En esa línea, ha referido que en la percepción básica de las leyes de la oferta y la demanda, esta se produce cuando hay demanda, es decir, ésta se reduce a ser una expresión del consumo.

Asimismo, la referida Convención, ha señalado que la subversión, el terrorismo y el narcotráfico son también objeto de tratamiento de la Defensa Nacional. Así las cosas, la defensa interior del territorio se desarrolla con la puesta en ejecución de los diversos planes que para este efecto se formulan como resultado del planeamiento estratégico de la contra subversión.

El narcotráfico, por tanto, es un factor neutral, es decir, no tiene color político, condición de clase o nacionalidad. Puede desarrollarse en cualquier país y concretar alianzas con todos los sectores que le sean útiles. De modo que, es posible hablar de narcoguerrilla como de narco militares, narco jueces, narco periodistas, narco banqueros o narco políticos.

En consecuencia, el poder militar y económico de los traficantes es inmenso, se constituye en una amenaza nacional e internacional. Así, por ejemplo, en el Perú, desde que el narcotráfico y el terrorismo se apoyan mutuamente, el planeamiento estratégico de la contra subversión se complementa con la lucha contra el narcotráfico estableciendo en la defensa interior del territorio una concepción y un tratamiento que se conduce mediante estrategias conjuntas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

Según el Informe Mundial sobre Drogas de la ONU (2022), en los últimos 24 años, la potencia del cannabis se ha cuadruplicado y el porcentaje de adolescentes que perciben a esta droga como perjudicial ha disminuido hasta un 40%[1]. Esta situación debe llamar la atención de las autoridades, a fin de que reestructuren los planes educativos relacionados a los efectos e impacto negativo del consumo de drogas.

Cabe señalar que, durante la pandemia de la COVID-19, pese a las restricciones, las organizaciones delictivas encontraron otros mecanismos para dar continuidad e impulsar su ilícito negocio, situación que se evidencia en el incremento de los métodos de contacto para la entrega y de las cadenas de suministro internacionales.

De acuerdo con la CEPAL, en el último año, América Latina concentró la totalidad de la producción de hoja de coca, pasta básica de cocaína y clorhidrato de cocaína del mundo[2], mientras que el Caribe continúa siendo la ruta más frecuente para el tráfico de drogas hacia los EE.UU.

Así, las actividades de producción de drogas son desarrolladas, lamentablemente, en países como Colombia, Perú y Bolivia, donde población vulnerable como la indígena y campesina es utilizada para el cultivo de coca, marihuana y amapola.

Finalmente, y en relación con lo señalado en los párrafos precedentes, es importante mencionar que, en la zona limítrofe de Colombia y Perú los catalogados GAOR se involucran en el TID como principal fuente de financiamiento a ambos lados de los 1,626 kilómetros que comparten como frontera[3]. Situación preocupante para ambos Estados, ya que esta actividad ilícita impacta directamente en las comunidades de la zona. Algunos especialistas afirman que el Estado peruano ha perdido el control de dichas áreas[4].

---

[1] UNODC, "Informe Mundial sobre Drogas 2021.

[2] CEPAL, "Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina".

[3] Pamela Pirateque Perdomo, "Los grupos armados organizados residuales: la amenaza de los escenarios transformados en Colombia" en Revista Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas 04 (04) (Colombia: Universidad Sergio Arboleda, enero-junio de 2018).

[4] Ricardo León, "Fuego cruzado en el Putumayo", El Comercio (2021).

En ese contexto, que se plantea la presente iniciativa legislativa, para fortalecer el rol del Estado en relación con la problemática existente en la región fronteriza entre Colombia y Perú, contribuyendo a la seguridad y el desarrollo del Estado peruano.

Gráfico 1: Actividades ilegales y grupos criminales presentes[5]

B. LOS REMANENTES DE LAS FARC Y LA CAPTURA DEL ALTO PUTUMAYO

En el año 2016, el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado que enfrentaban[6].Pese a ello, se generó la aparición de los GAOR, integrados por disidentes de las FARC-EP, quienes buscan mantener el control efectivo de los territorios que aun ocupan.

Los GAOR operan en ambos lados de la frontera entre Colombia y Perú, particularmente en el Alto y el Bajo Putumayo. A diferencia de las FARC-EP no presentan una ideología, siendo el narcotráfico básicamente una actividad de alta rentabilidad.

Las operaciones de inteligencia desarrolladas por las Fuerzas Militares de Colombia han identificado que dos grupos (la Estructura-48 y la Estructura-1) se enfrentan por el control del territorio y de las rutas del narcotráfico[7]. De ellos, la

[5] Véase: https://ojo-publico.com/4754/la-economia-del-crimen-se-expande-la-frontera-peru-y-colombia
[6] Pirateque, "Los grupos armados organizados residuales".
[7] Edwin Choque, Meet GAOR Cor Colombia.

Estructura-48 es la más fuerte y la que domina la zona de frontera del Alto Putumayo.

En ese sentido, esta organización se diferencia del resto ya que no extorsiona a la comunidad, ni realiza reclutamientos forzados. Para efectos de reclutar a sus integrantes ofrece el pago de salarios que superan ampliamente el sueldo promedio de Perú y Colombia, el mismo que puede ir incrementándose progresivamente.

No obstante, la Estructura-48 se encuentra enfrentada a la Estructura-1, esta última ubicada en el bloque Suroriental e integrada por ex miembros de la Segunda Marquetalia y de la banda narco-paramilitar[8].La región fronteriza del Alto Putumayo es la zona donde ambas Estructuras han encontraron amparo para el desarrollo de sus actividades ilícitas, principalmente el TID.

C. NARCOTRÁFICO: DELITOS CONEXOS Y PROPUESTA ECONÓMICA EN TIEMPOS DE RECESIÓN

Según el Informe de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito del año 2019, la superficie de cultivos de coca en la provincia del Putumayo ubicado en Loreto se incrementó de 1,097 hectáreas en el año 2016 a 1,376 hectáreas en el año 2017[9]. Dicha producción es comprada por los GAOR y transportada del río Putumayo hacia Brasil. Así, se crea una ruta comercial ante la falta de presencia del Estado.

Sin duda, el aislamiento afecta a la población de la zona. Adicionalmente, "el narcotráfico y las disidencias han creado una formalización o alianza en la cual ambos bandos se benefician de los dineros ilegales y del control de las rutas de los llanos orientales y del pacífico colombiano."[10]

En este contexto, se promueven otras modalidades del crimen organizado transnacional como la minería ilegal y la trata de personas[11]. De modo que, aunque el TID es la principal actividad económica de los GAOR, también se involucran en otros ilícitos asociados.

Otro elemento que ha facilitado la consolidación de los GAOR en estas zonas es que la población presenta escasez de recursos y dificultades para superar la pobreza. En el caso del Perú, el 95 % de la población peruana en la zona del Alto

[8] Pirateque, "Los grupos armados organizados residuales".
[9] Carpio, "Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC..."
[10] Jonathan Jiménez, Henry Acosta y Andrés Múnera, "Las disidencias de las FARC Estructuras criminales configuradas como grupos armados organizados - GAO.
[11] Indepaz, "Los focos del conflicto en Colombia, informe..."

Putumayo vive en extrema pobreza, haciendo frente a una deficiente infraestructura, bajos niveles educativos y la casi nula presencia del Estado[12].

La única presencia del aparato estatal está dada por una base del Ejército, una Comisaria de la Policía Nacional y una Posta de Salud en Soplín Vargas. Por lo que, resulta imprescindible llamar la atención sobre la fragilidad de este territorio, a fin de que no se siga facilitando la consolidación de los GAOR.

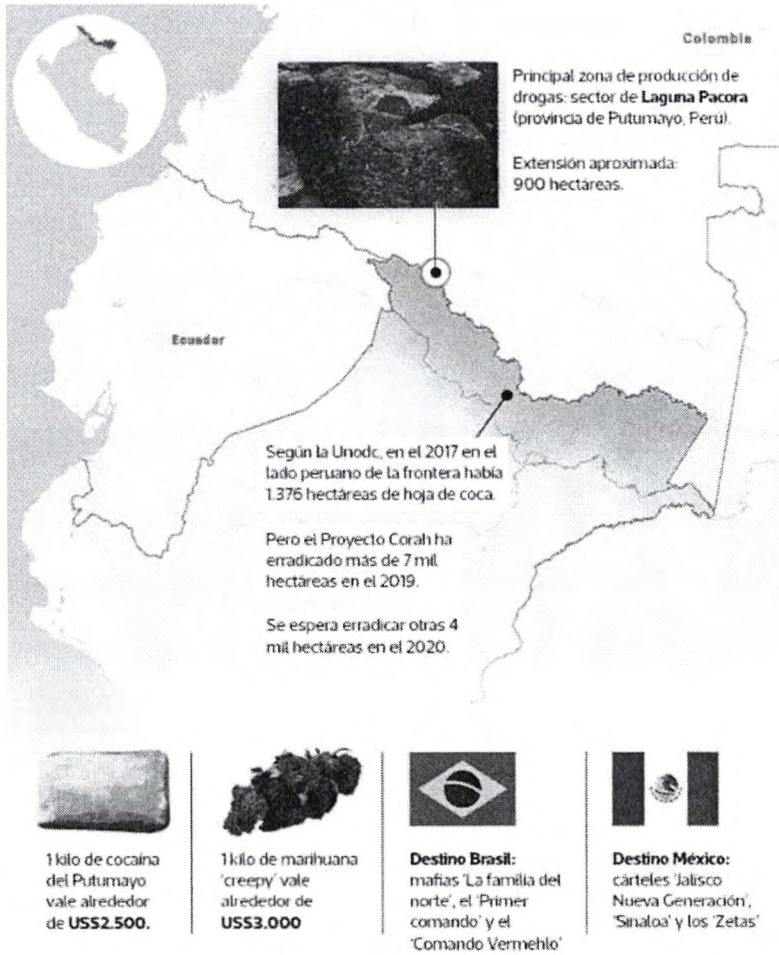
Adicionalmente, debido a la precariedad en que viven los pobladores peruanos del ese sector, es muy común que ellos crucen la frontera a Colombia y busquen ahí opciones laborales, muchas veces, están asociadas con el narcotráfico.

La alta movilidad de los GAOR es otro factor a tener en consideración. Cuando las autoridades colombianas realizan operaciones en contra de estas organizaciones criminales ("Plan Espejo" y "Operación Muralla") es común que los GAOR crucen la frontera para guarecerse en territorio peruano. Cuando son las autoridades peruanas las que realizan estas operaciones, las GAOR simplemente cruzan al lado colombiano[13].[10]

Así las cosas, una respuesta eficaz por parte del Estado sería la ejecución de operaciones coordinadas entre ambos países para asegurar el control territorial, sentando las bases para el desarrollo económico y social de su población.

[12] Carpio, "Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC..."
[13] Choque, Meet GAOR Cor Colombia.

Gráfico 2: Situación Problemática[14]



Expediente Putumayo: droga, mafia y crímenes

D. AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL Y ESCENARIOS PROSPECTIVOS PARA EL PAÍS.

Los GAOR cuentan con una logística tecnificada y una economía que les permite obtener rápidamente recursos para el desarrollo y la protección de sus actividades[15], por lo que su erradicación resulta una labor ardua. Para enfrentar a estas organizaciones, Colombia viene ejecutando una acción integral (incluye a las

[14] Véase: https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/fuego-cruzado-en-la-frontera-del-putumayo-ecpm/index.html

[15] Indepaz, "Los focos del conflicto en Colombia".

Fuerzas Militares, Policía, Fiscalía, así como Gobiernos Regionales y Locales)[16]. En el Perú, para cumplir estos objetivos se requiera de un trabajo constante como de la colaboración de los países vecinos para limitar su avance.

Cabe precisar que el 80 % de la mano de obra rural del sector del Putumayo se dedica al cultivo de hoja de coca, involucrándose también en el procesamiento del clorhidrato de cocaína. Esta situación ha generado que el delito "cuente con la simpatía de la población, con quienes los GAOR se muestran como prósperos empresarios y benefactores (...)"[17]

Asimismo, debemos referir que el Informe de Presencia de Grupos Armados de Colombia señala que la presencia de esos grupos amenaza a las poblaciones originarias debido a la explotación de petróleo[18]. Por lo tanto, "un poder paralelo controlado por delincuentes que termina reemplazando al Estado, la violencia social, la corrupción y el control social de la población son algunas características de las zonas que dependen de esas actividades ilícitas," presentándose el riesgo de su expansión a otras áreas.

Decisión política, respuesta militar y sinergia multisectorial de intervención es lo que se requiere por parte del Estado.

La sostenibilidad y soporte a largo plazo son los ejes principales bajo los cuales se deberán enfocar las operaciones y acciones militares integradas que se realicen en dichas zonas.

Por consiguiente, cualquier estrategia de solución a esta problemática -bajo un enfoque unificado- debe considerar el accionar integrado y multisectorial en el marco de las siguientes fases:

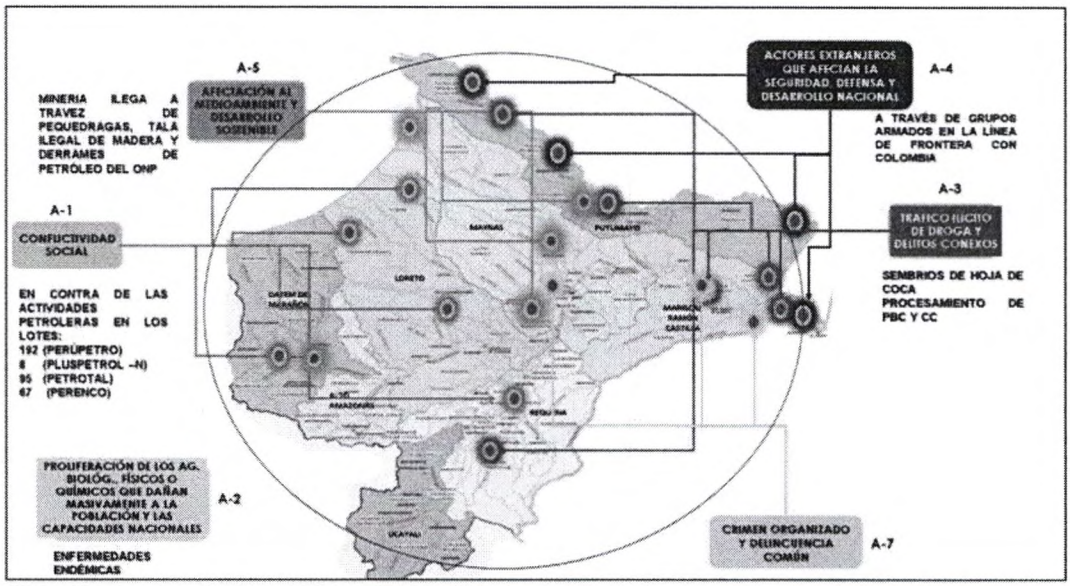
(1) la preparación de la fuerza y núcleos de esfuerzo multisectoriales,
(2) la intervención (control militar del territorio),
(3) la consolidación (control institucional del territorio), y
(4) la estabilización (que comprende la recuperación y normalización de las actividades de la población).

En ese sentido, para alcanzar el estado final deseado es prioritario el desalojo y erradicación de los GAOR, particularmente de la Estructura-48, lo que demanda una operación militar de envergadura, considerada decisiva para iniciar la recuperación de la zona por parte del Estado.

---

[16] Choque, Meet GAOR Cor Colombia.
[17] Carpio, "Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC..."
[18] Indepaz, "Los focos del conflicto en Colombia".

Gráfico 3: Zonas focales de delitos y conflictividad social[19]



Nota. Comandancia de la V División de Ejército.

E. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante la última década, los cultivos de hoja de coca se han incrementado significativamente en Colombia, siendo los GAOR los principales actores involucrados en el tráfico ilícito de drogas en la zona fronteriza entre Perú y Colombia. Desde el año 2016, estos grupos son considerados organizaciones criminales que no solo basan su economía en actividades ilícitas, sino que también vulneran una serie de derechos humanos en las comunidades que habitan.

La presencia de los GAOR en la región del Putumayo involucra una serie de actividades ilícitas trasnacionales que vulneran la seguridad del Estado y afectan la identidad nacional de los pobladores de dichos sectores. La falta de presencia del Estado ha influido en gran medida para que muchos de los pobladores de la zona del Putumayo se sientan deslumbrados por lo que ofrecen los GAOR y decidan involucrarse. Al mismo tiempo, la falta de conocimiento y limitada calidad educativa de los pobladores ha facilitado su sometimiento por parte de los GAOR.

Considerando la extensión, frondosidad y lejanía de esa área de la Amazonia peruana, resulta conveniente que las capacidades del Comando Operacional de la Amazonía se vean reforzadas. Asimismo, que el Comando Conjunto de las

[19] Revista Cuadernos de Trabajo N° 21. *Situación del Narcotráfico y amenazas a la seguridad en el valle del Río Putumayo*. Pág. 173.

Fuerzas Armadas evalúe la activación de un Comando Especial debidamente equipado y encuadrado dentro de una estrategia unificada, para ello es necesario la decisión política y la sinergia multisectorial.

Aunado a ello, se debe limitar el dominio de la Estructura-48 y la Estructura-1 en la zona, lo que requiere acciones decisivas de coordinación y apoyo entre los países colindantes afectados por la presencia de dichos grupos. Por último, se requieren atender las necesidades básicas de las poblaciones vulnerables, a fin de brindarles oportunidades significativas de recuperación y desarrollo a dichas comunidades.

Por todo lo anterior, importante mencionar que la presente iniciativa legislativa se da en un marco de situación crítica existente generada por la presencia de una serie de elementos subversivos, traficantes y/o narcotraficantes, delincuencia organizada nacional y extranjera, que provoca zozobra e inestabilidad a las distintas comunidades de la zona y aledañas.

Es bajo ese contexto, que consideramos necesario se declare de necesidad e interés nacional, declarar como grupo hostil a la Organización Terrorista Internacional denominados Grupos Armados Organizados Residuales - GAOR que operan en el Departamento de Loreto.

II. MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Estado.
2. Decreto Legislativo N° 1095.

III.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta busca que se declare como grupo hostil a la organización terrorista internacional denominados Grupos Armados Organizados Residuales, (GAOR), de acuerdo a lo establecido en el D.L. N° 1095, donde se les denomina como organizaciones que participan en hostilidades y tienen la capacidad y/o decisión para enfrentar al estado y así se pueda autorizar la Intervención de las Fuerzas Armadas frente a este Grupo que opera en el departamento de Loreto.

IV.- ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Esta iniciativa, no conlleva costos para ningún sector del Estado; por lo tanto, su adecuación e implementación no ocasionará recursos adicionales, ya que ningún sector tendrá la necesidad de gestionar recursos financieros adicionales para la implementación de la presente normatividad.

V.- VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con el Acuerdo Nacional, particularmente con las Políticas de Estado:

- **7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.**
- **27. Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas.**
- **30. Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional.**