

Drogas y política de drogas en Colombia

Daniel Mejía

Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), Facultad de Economía

Universidad de los Andes

“Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de LUIS CARLOS GALÁN: ¿Qué tanto hemos avanzado?”

I. Introducción

Tras 25 años del asesinato de Luis Carlos Galán, nadie puede cuestionar que Colombia lo ha intentado todo para combatir el flagelo del narcotráfico...

- 2'086,750 hectáreas fumigadas y 1,890 TM de cocaína incautadas desde 1994,
- 28,344 laboratorios para el procesamiento de cocaína destruidos desde 1997, y
- Mas de 76,000 colombianos asesinados desde 1994 como consecuencia del narcotráfico y la llamada “guerra contra las drogas”.

A pesar de estos enormes esfuerzos, ¿cuál ha sido la evolución del narcotráfico en los últimos años?, ¿qué tanto hemos avanzado en confrontar estos fenómenos? ¿qué ha funcionado, qué no y a qué costo en materia de políticas antidroga?

- Esta intervención presenta una radiografía de la evolución del consumo, producción y tráfico de drogas, y un análisis crítico de las principales políticas públicas que se han implementado para confrontar estos fenómenos en Colombia.

Agenda

- I. Introducción
- II. Evolución del consumo de drogas: 1992-2013
- III. Políticas públicas frente al consumo de drogas
- IV. Producción y tráfico de cocaína en Colombia
- V. Políticas antidroga bajo el Plan Colombia: ¿Qué tan eficientes (y costosas) han sido?
- VI. Narcotráfico y violencia en Colombia
- VII. Conclusiones

II. Evolución del consumo de drogas en Colombia

Por el papel protagónico que Colombia ha tenido a lo largo de las últimas décadas en la oferta mundial de drogas ilícitas, los análisis sobre la evolución del consumo de drogas han estado relegados a un segundo plano y la literatura académica al respecto es relativamente escasa.

Sin embargo, durante las últimas dos décadas, el consumo de drogas en el país muestra un preocupante aumento (que ha pasado casi inadvertido para la opinión pública).

- Entre los años 1992 y 2013, los consumidores esporádicos y frecuentes de marihuana, cocaína y heroína han crecido significativamente.
- En el caso del bazuco, aunque el porcentaje de personas que reportan haberlo probado alguna vez ha caído en este mismo lapso de tiempo, el de las personas que lo han consumido en el último mes se ha casi sextuplicado, alcanzando el 0.17% de la población encuestada.

II. Evolución del consumo de drogas en Colombia

Consumo de drogas en Colombia por tipo de droga: 1992-2013

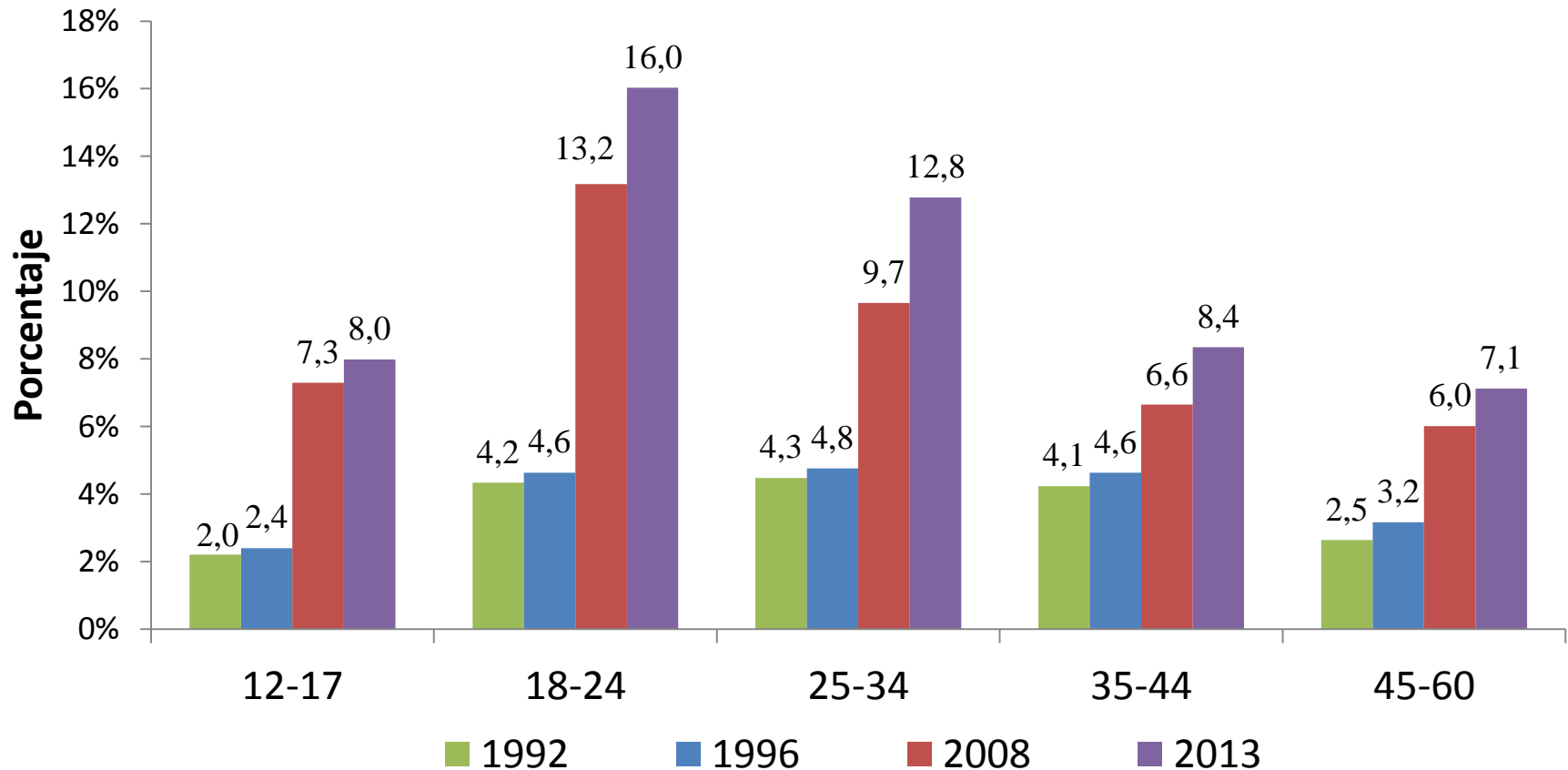
Droga	1992		1996		2008		2013	
	Alguna vez (%)	Mes anterior (%)	Alguna vez (%)	Mes anterior (%)	Alguna vez (%)	Mes anterior (%)	Alguna vez (%)	Mes anterior (%)
Marihuana	4,00	0,34	4,68	0,59	7,99	1,60	11,48	2,18
Cocaína	1,86	0,1	1,13	0,13	2,48	0,43	3,23	0,40
Bazuco	1,68	0,03	0,83	0,16	1,09	0,10	1,18	0,17
Heroína	N,A	N,D	0,11	0,01	0,19	0,02	0,14	0,02
Éxtasis	N,D	N,D	N,D	N,D	0,91	0,11	0,71	0,02
Alguna droga	3,42	0,42	5,06	0,74	8,70	1,82	12,04	2,32

Fuente: Camacho, Gaviria y Rodríguez (2014) con datos de DNE (1992, 1996 y 2008) y OCD (2013).

*Para la encuesta de 1992 se preguntaba conjuntamente por el consumo de heroína, opio, y sus derivados (tales como la morfina)

II. Evolución del consumo de drogas en Colombia

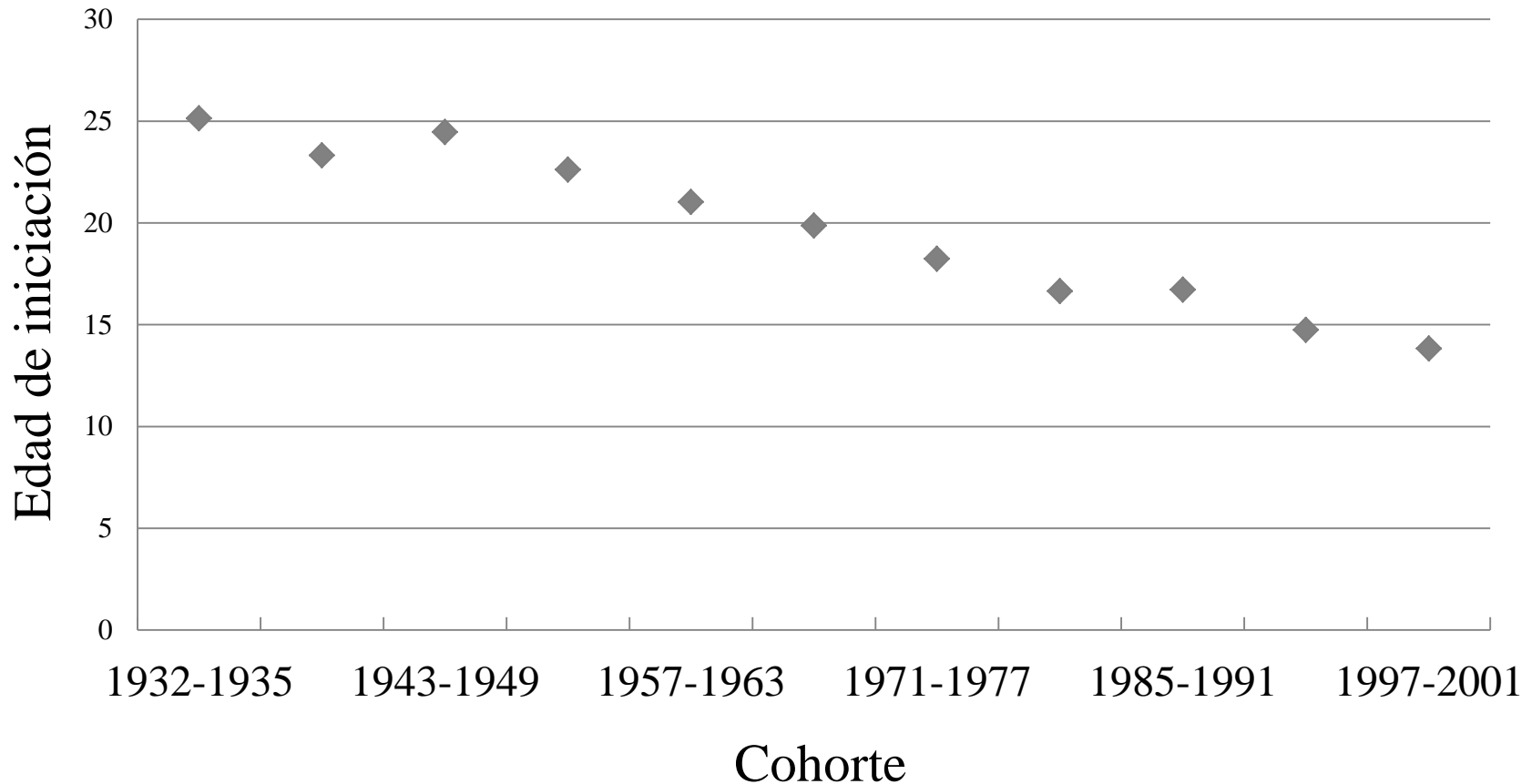
Consumo de drogas por rango de edad: 1992-2013



Fuente: Camacho, Gaviria y Rodríguez (2014) con datos de DNE (1992, 1996 y 2008) y OCD (2013).

II. Evolución del consumo de drogas en Colombia

Edad promedio de iniciación del consumo de drogas según cohorte



Fuente: Camacho, Gaviria y Rodríguez (2014) con datos de DNE (1992, 1996 y 2008) y OCD (2013).

III. Políticas públicas frente al consumo de drogas

Infortunadamente, en Colombia no han existido acciones y programas concretos y con sostenibilidad en el tiempo para enfrentar el consumo de drogas...

- En prevención, por ejemplo, no se ha hecho nada diferente a unas campañas de radio y televisión anunciando “un país libre de drogas”, de una calidad pobre y totalmente desconectadas de iniciativas programáticas (Pérez, 2014 y CAPD).
- En tratamiento, a pesar de que hay mas de 300,000 personas con necesidad de tratamiento por consumo de drogas, el estado tiene una capacidad de atención que difícilmente supera una de cada mil personas en esa condición; el 95% de los centros de tratamiento son privados y careen de evaluaciones sistemáticas sobre procedimientos, eficacia y efectividad (Pérez, 2014 y CAPD).

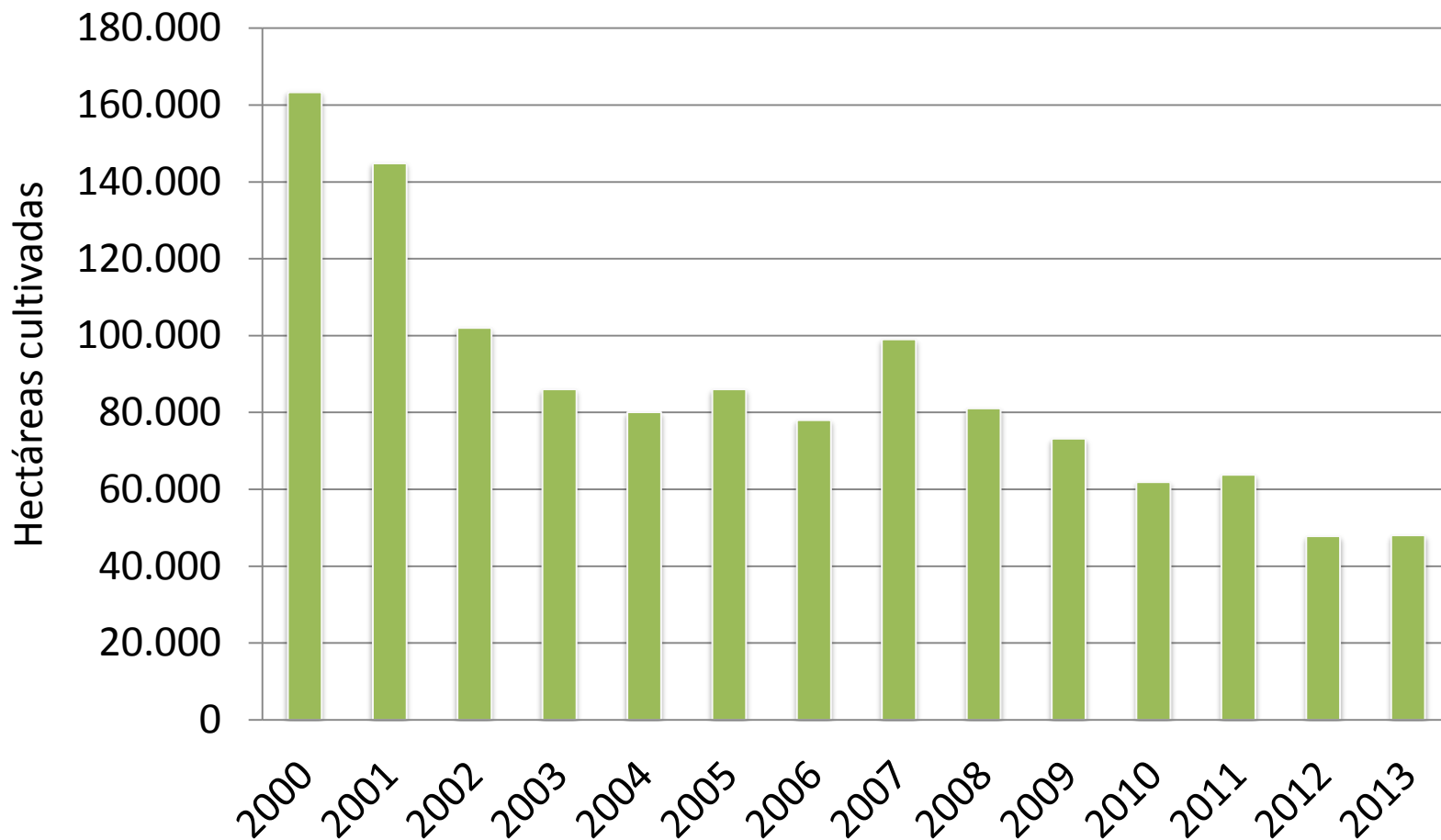
Las políticas frente al consumo de drogas requieren de un enfoque de salud pública, con programas concretos de prevención, tratamiento, mitigación y rehabilitación que estén basados en la mejor evidencia disponible, con un enfoque diferenciado y respetuoso de los DD.HH.

IV. Producción y tráfico de cocaína en Colombia

- Colombia ha sido un jugador muy importante en los mercados internacionales de drogas ilícitas (especialmente en el mercado de cocaína) durante las últimas tres décadas.
- Antes de 1994 Colombia tenía relativamente pocos cultivos de coca, insumo que se importaba de Perú y Bolivia para ser procesado en laboratorios en Colombia. Sin embargo, con el cierre del puente aéreo que conectaba los centros de cultivo de hoja de coca en Perú con los centros de procesamiento de cocaína en Colombia durante el gobierno Fujimori, Colombia se convirtió (durante la segunda mitad de los 90s) en el principal productor de cocaína del mundo.
- En promedio durante la última década, entre el 65% y el 70% de la cocaína consumida en el mundo fue producida en Colombia.
- La gran mayoría de la cocaína producida en Colombia es exportada. Cerca del 60% va a mercados en Norteamérica y el 40% a mercados Europeos.

IV. Producción y tráfico: cultivos de coca

Área cultivada con coca en Colombia, 2002-2013



Fuente: SIMCI-UNODC.

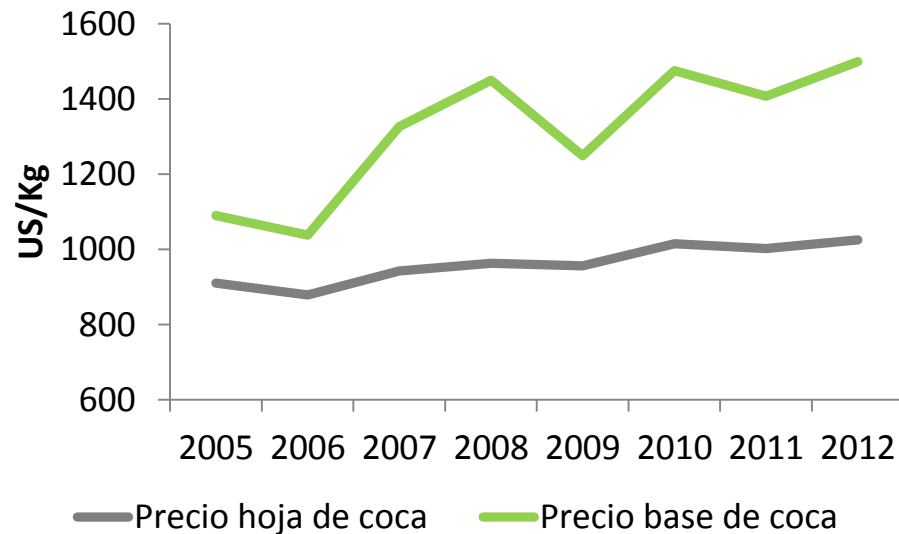
IV. Producción y tráfico: precios

Precios de la hoja de coca, pasta y base de coca 2004-2012

Precio de la hoja de coca



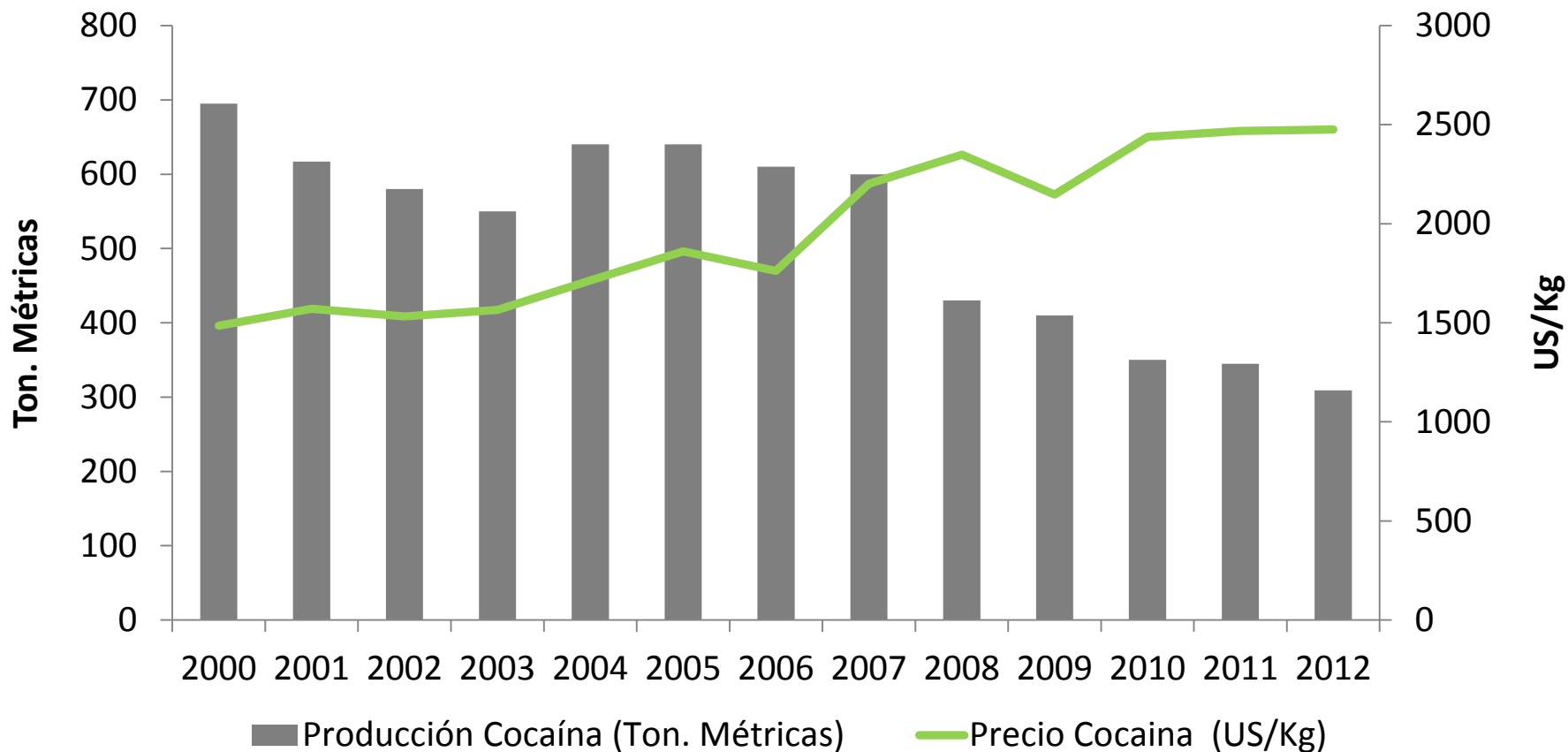
Precio de la pasta y base de coca



Fuente: UNODC

IV. Producción y tráfico: producción de cocaína y precios

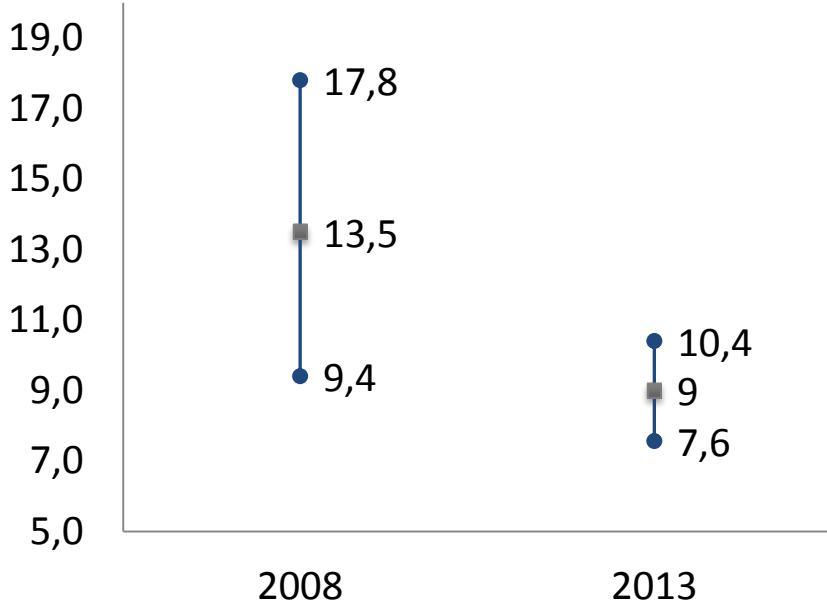
Producción potencial de cocaína y precio de la cocaína en Colombia, 2000-2012



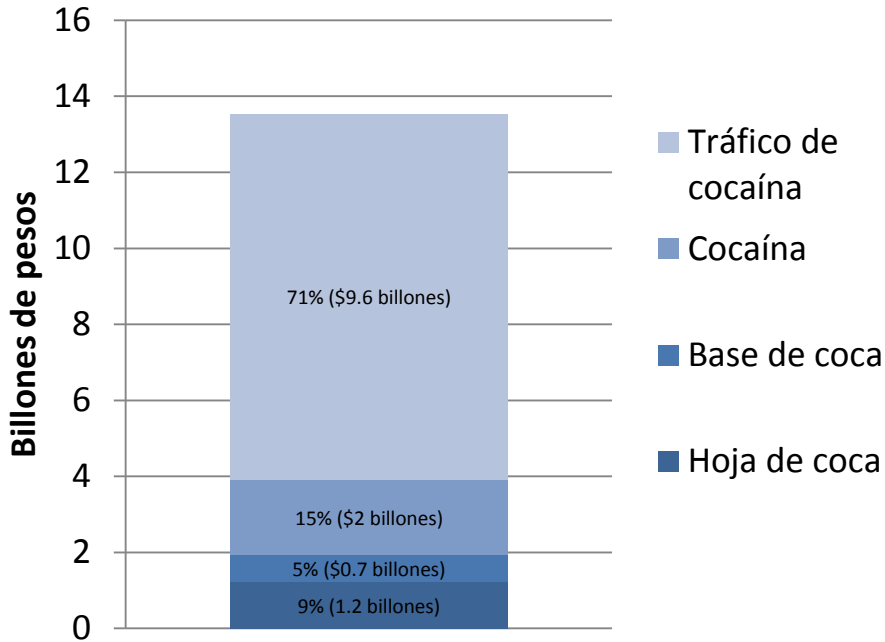
Fuente: UNODC y ONDCP.

IV. Producción y tráfico: el tamaño del narcotráfico en la economía colombiana

Tamaño del negocio del narcotráfico en Colombia: 2008 vs. 2013 (billones de \$)



Distribución del valor agregado entre diferentes eslabones de la cadena (billones de \$)



Fuente: Mejía y Rico (2014) con base en datos de SIMCI, CNC, DEA y GME.

➤ Mientras que en 2008 el monto de recursos que entraban al país producto del narcotráfico equivalía al 2.3% de PIB, en 2013 equivalían al 1.2% del PIB.

V. Políticas antidroga bajo el Plan Colombia

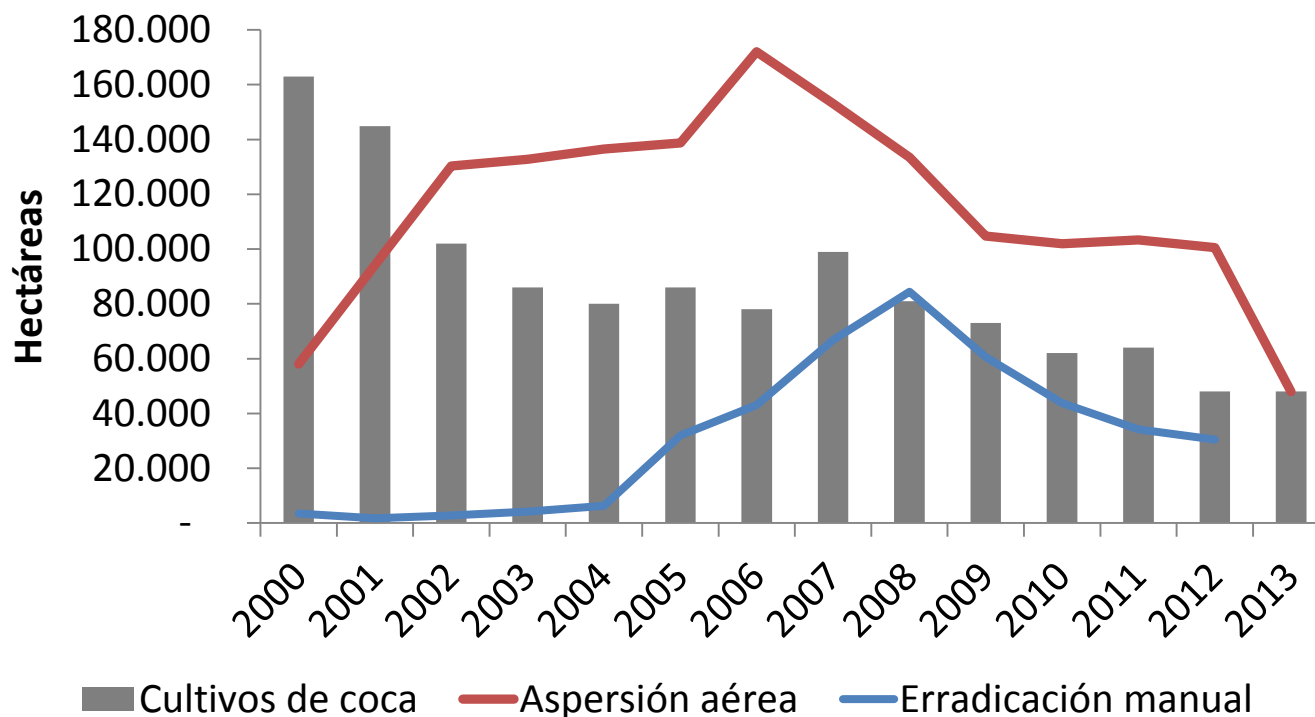
Como resultado del aumento en los cultivos de coca y en la producción de cocaína, así como el consecuente deterioro de las condiciones de seguridad durante la segunda mitad de los 90, en septiembre de 1999 el gobierno colombiano anunció una estrategia conocida como el *Plan Colombia*. Este *Plan* tenía dos objetivos principales:

- (1) Reducir la producción de drogas ilegales en un 50% en un plazo de 6 años,
- (2) Mejorar las condiciones de seguridad recuperando amplias zonas del territorio colombiano que se encontraban bajo el control de grupos armados ilegales.

De acuerdo con el DNP, el gobierno de EE.UU. desembolsó, en promedio, USD\$ 472 millones por año entre 2000 y 2008 en subsidios para el componente militar del *Plan Colombia*. El gobierno colombiano, por su parte, invirtió cerca de USD\$712 millones por año en este mismo componente. Con esto, el gasto conjunto de Colombia y EE.UU. en el componente militar del Plan Colombia alcanzó el 1.1% del PIB anual.

V. Plan Colombia: políticas contra los cultivos ilícitos

Cultivos de coca, aspersión aérea y erradicación manual
2000-2013



Fuente: SIMCI-UNODC (2013).

- Desde que comenzó el Plan Colombia en el año 2000, se han asperjado mas de 1´600,000 hectáreas con cultivos de coca y se han erradicado manualmente mas de 413,000.

V. Plan Colombia: efectividad de las aspersiones con glifosato

Las evaluaciones académicas disponibles muestran que las campañas de aspersión con glifosato no tienen efecto sobre los cultivos de coca (Reyes, 2011; Moya, 2008), otras muestran efectos relativamente pequeños (Mejía, Restrepo y Rozo, 2014), y que no son sostenibles en el tiempo (Rozo, 2013).

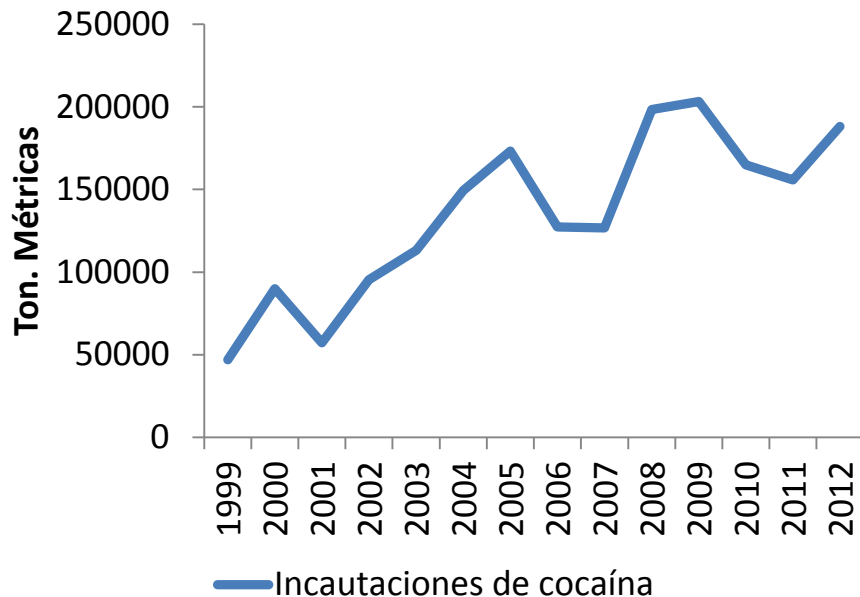
- La evaluación más conservadora muestra que por cada hectárea asperjada con glifosato, los cultivos de coca se reducen entre 0.02 y 0.065 hectáreas. En otras palabras, para eliminar una hectárea de coca usando políticas de aspersión aérea con glifosato, hay que fumigarla, en promedio, 32 veces.
- El costo directo de fumigar una hectárea con glifosato es de aproximadamente \$2,400 dólares (aviones, herbicidas, protección, etc.). Con una efectividad promedio de 4.2%, esto implica que el costo de reducir en una hectárea adicional los cultivos de coca usando la aspersión con glifosato es de \$57,150 dólares (valor de la hoja de coca producida en una hectárea: \$400 dólares).

V. Plan Colombia: costos de las aspersiones con glifosato

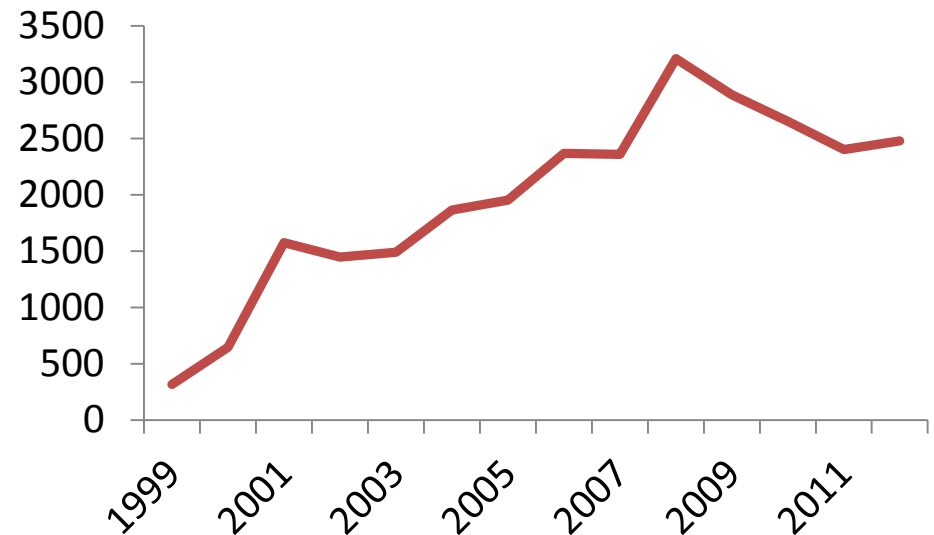
- La literatura académica ha documentado diferentes costos colaterales de las campañas de aspersión aérea con glifosato...
- **Efectos negativos sobre el medio ambiente:** deforestación, contaminación de las fuentes de agua y afectación de la población de anfibios (ver Relyea, 2005; Navarrete-Frías et al., 2005; Imming, 2010).
- **Pérdida de confianza en las instituciones del Estado** (Landy, 1988; Navarrete-Frías et al., 2005; Felbab-Brown, 2009; y García, 2011).
- **Efectos negativos sobre la salud humana** (Sanborn et al., 2004; Sherret, 2005; y Regidor et al., 2004, entre otros).
- En un trabajo reciente en el que utilizamos el universo de consultas médicas en Colombia entre 2003 y 2007 (> 50 mill. de observaciones) y los datos diarios de aspersión con glifosato a nivel municipal, encontramos que las aspersiones con glifosato tienen un efecto significativo y cuantitativamente importante sobre la prevalencia de enfermedades dermatológicas y sobre la incidencia de abortos (Camacho y Mejía, 2014).

V. Plan Colombia: políticas de interdicción

Incautaciones de cocaína (1999-2012)



Destrucción de laboratorios y cristalizaderos para el procesamiento de cocaína (1999-2012)



Fuente: UNODC y Ministerio de Defensa Nacional (2011).

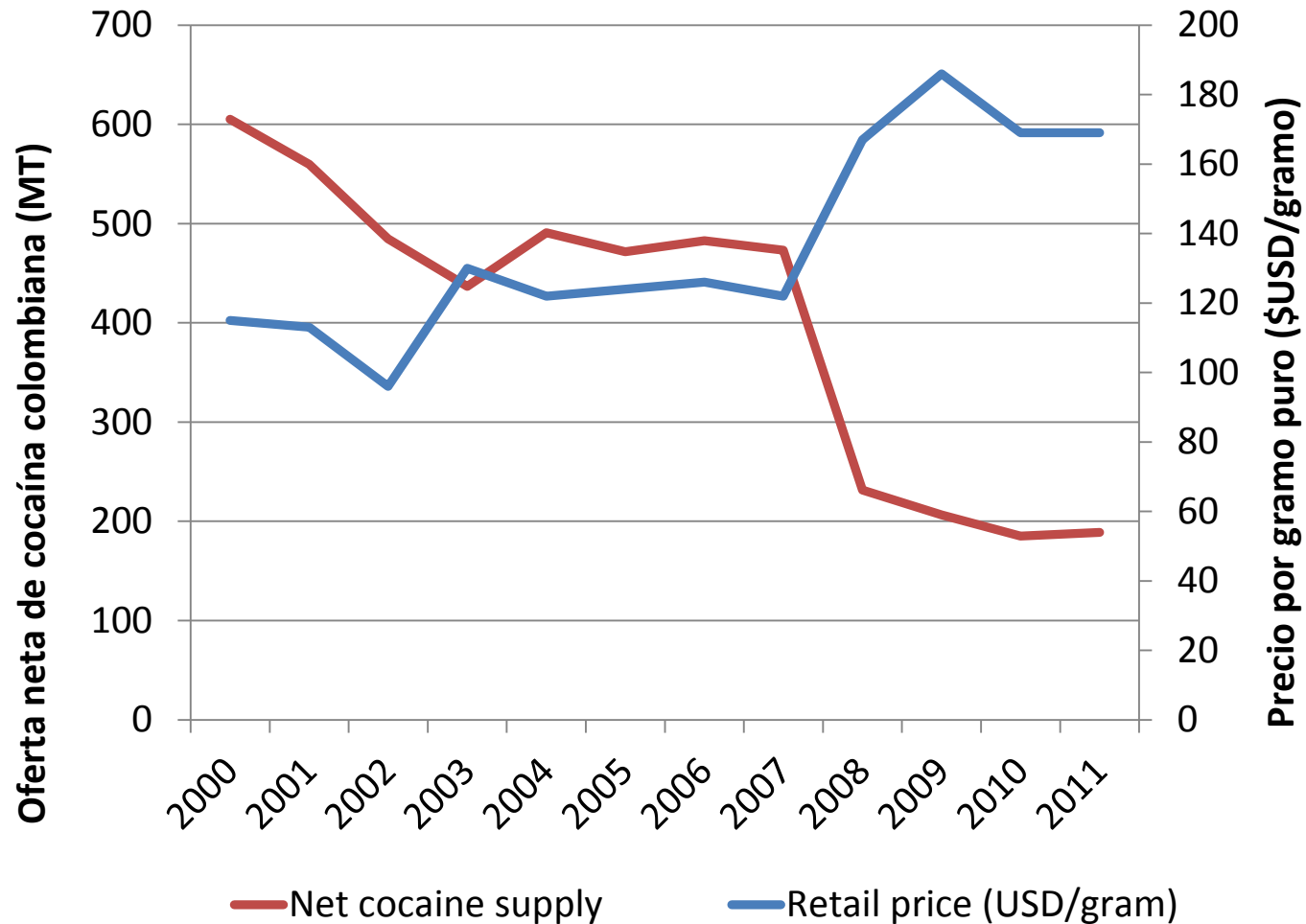
- Desde inicios del Plan Colombia en el año 2000, se han incautado en Colombia 1,842 TM de cocaína (tasa promedio de incautación: 27%), y se han detectado y destruido mas de 27,000 laboratorios y *cristalizaderos* para el procesamiento de cocaína.

V. Plan Colombia: el “éxito” de las políticas de interdicción post-2008

- A partir de 2007 se comenzó a hacer menos énfasis en atacar los eslabones menos importantes de la cadena de producción y tráfico (i.e., en atacar los cultivos de coca) y más en las labores de interdicción: incautación de cocaína y destrucción de laboratorios.
- Como resultado de esto, el número de hectáreas asperjadas pasó de 172,000 en 2006 a 104,000 en 2009 (reducción del 40%); las incautaciones de cocaína pasaron de 127 TM en 2006 a 203 en 2009 (incremento del 60%) y el número de laboratorios destruidos de 2,300 a 2,900 (incremento de 26%).
- Este cambio de énfasis en la política de drogas en Colombia indujo una contracción de la oferta neta de cocaína colombiana de más de 50%, que se notó en toda la región...
- El precio por gramo puro de cocaína en EE.UU. pasó de \$135 en 2006 a \$185 en 2009 para compras de menos de dos (2) gramos y de \$40 a \$68 para compras entre 10 y 50 gramos.

V. Plan Colombia: el “éxito” de las políticas de interdicción post-2008

Oferta neta de cocaína colombiana y precios de la cocaína al por menor en EE.UU.



Fuente: Castillo, Mejía y Restrepo (2014).

V. Plan Colombia: políticas de interdicción

Las políticas de interdicción, al enfocarse en un eslabón mucho más importante de la cadena (y en donde se produce el mayor valor agregado) golpean el negocio de manera mucho más contundente que aquellas estrategias enfocadas en los eslabones del cultivo y las etapas tempranas de producción de cocaína.

- En un trabajo en curso (Mejía y Cote, 2014) medimos el impacto que las incautaciones de cocaína y la destrucción de laboratorios tienen sobre los cultivos ilícitos y encontramos efectos estadísticamente significativos y cuantitativamente importantes.
- Adicionalmente, y contrario a lo que sucede con las campañas de aspersión aérea de cultivos ilícitos, no se ha documentado hasta ahora ningún costo colateral de las políticas de interdicción sobre la salud, el medio ambiente o la confianza en las instituciones del Estado.

V. Plan Colombia: Programas de desarrollo alternativo

A pesar de que los recursos invertidos en programas de desarrollo alternativo (sustitución de cultivos, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, etc.) han venido creciendo en el tiempo, sus resultados como estrategia antidrogas son muy cuestionables.

Un programa que fue muy exitoso es el *Plan de Consolidación Integral de la Macarena* – PCIM. Esta fue una intervención integral que no sólo llevó programas de desarrollo alternativo a esta región del país, sino que impulsó una presencia integral del estado en muchos frentes: programas de salud, educación, fortalecimiento de la justicia, aumento en presencia policial, etc.

- El PCIM no sólo redujo de manera significativa los cultivos ilícitos, sino que también mejoró muchos indicadores sociales en un plazo muy corto (ver Ibañez, Mejía y Uribe, 2011).

VI. Narcotráfico y violencia en Colombia

- El aumento en el tamaño del mercado ilegal de drogas observado entre 1994 y 2008 (de 200% aproximadamente) explica alrededor del 25% de la tasa de homicidio actual del país (Mejía y Restrepo, 2013).
- Si el tamaño de los mercados de cocaína en Colombia no hubiera aumentado en la proporción que lo hizo entre 1994 y 2008, la tasa de homicidios en Colombia no sería de 32 homicidios por cada 100,000 habitantes, sino de 24. En otras palabras, Colombia sería un país latinoamericano promedio en términos de sus niveles de violencia.
- El aumento observado en el tamaño de los mercados de cocaína en Colombia entre 1994 y 2008 explica cerca de 3,800 homicidios adicionales *por año* relacionados con el narcotráfico y la lucha contra las drogas; es decir, más de 76,000 asesinatos entre 1994 y 2008.

VII. Conclusiones

- Nadie puede cuestionar que Colombia lo ha intentado todo para combatir el flagelo del narcotráfico. Sin embargo, y a pesar de unos resultados incuestionables en materia de seguridad, la producción y tráfico de cocaína en Colombia continúan siendo un negocio que mueve cerca de \$9 billones de pesos al año (aproximadamente el 1.2% del PIB).
- A pesar de los enormes esfuerzos que ha hecho el país en la lucha contra el narcotráfico, no debemos olvidar que la política de drogas, como cualquier otra política pública, debe evaluarse por sus resultados y no por sus intenciones.
- Las políticas basadas en la evidencia no solo son en general más eficaces: estimulan al mismo tiempo un debate más abierto sobre la mejor manera de enfrentar un problema complejo, que es en cierta medida irresoluble...

Muchas gracias!