



## Gastos del Estado colombiano en la lucha contra el problema de las drogas (2005-2006)<sup>1</sup>

Departamento Nacional de Planeación  
Dirección de Justicia y Seguridad  
Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos

Dirección Nacional de Estupefacientes  
Subdirección Estratégica y de Investigaciones

Bogotá, 2008

---

<sup>1</sup> Comentarios y preguntas dirigirlas a [lavarado@rne.gov.co](mailto:lavarado@rne.gov.co) o [rbaquero@dnf.gov.co](mailto:rbaquero@dnf.gov.co)

## Contenido

Introducción.....	3
Sección 1. Evolución de la problemática de las drogas y gastos del Estado colombiano para combatirla .....	4
Sección 2. Análisis del Gasto en Lucha contra las Drogas ( 2005 – 2006) .....	14
Anexo 1. Indicadores de seguimiento a la política de lucha contra las drogas (2003 – 2006) .....	28

## **Introducción**

El propósito central de este documento es presentar un estimativo del valor de la inversión del Estado colombiano en la lucha contra las drogas (Sección 1). Así mismo, se realiza un análisis de este gasto, aportando elementos de evaluación y seguimiento frente a la política de lucha contra las diferentes manifestaciones de la droga (Sección 2).

Para el logro de estos propósitos en el desarrollo de los temas se tiene en cuenta la evolución de la problemática de las drogas y las acciones del Estado para contrarrestarlas. Estas acciones son las que recoge el estudio para su valoración, mediante la ejecución presupuestal del gasto antidroga para los años 2005 y a 2006, por parte de las instituciones del ámbito central y territorial.

Finalmente, el estudio presenta un anexo de los indicadores de seguimiento a la política de lucha contra las drogas (Sección 3). Estos indicadores pretenden relacionar los resultados antidrogas y los gastos estatales antidrogas en manifestaciones tales como producción de drogas ilícitas, interdicción, desarrollo alternativo, acciones judiciales, entre otras.

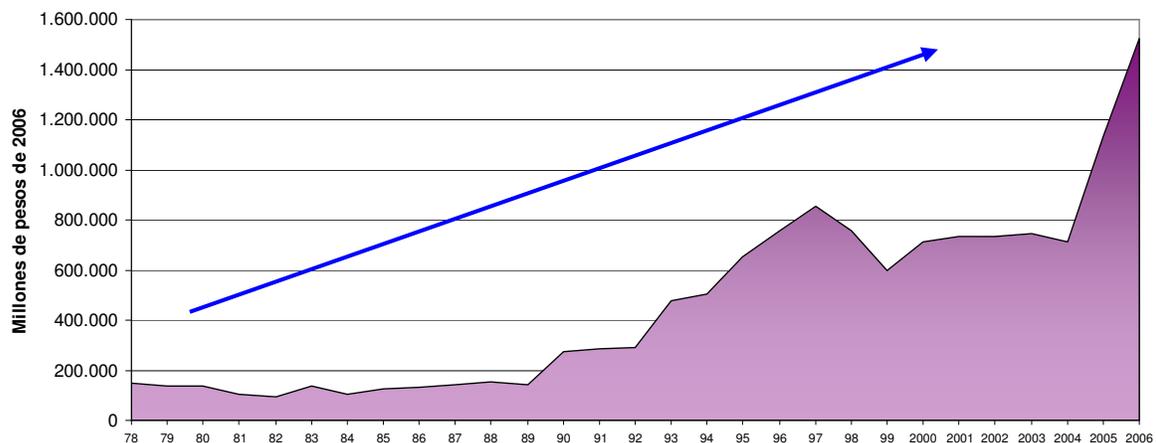
Si bien este análisis es el esfuerzo interinstitucional de la Dirección Nacional de Estupefacientes y el Departamento Nacional de Planeación, estamos convencidos que depende en alto grado de los aportes de las instituciones del orden nacional y territorial, mediante el suministro de la información pertinente.

## Sección 1. Evolución de la problemática de las drogas y gastos del Estado colombiano para combatirla

A continuación se presenta, de manera breve, la evolución de los recursos invertidos por el Estado colombiano en la lucha contra las drogas, para el período comprendido entre 1978 y 2006, haciendo un paralelo entre esfuerzo presupuestal y acontecimientos que giraron en torno al narcotráfico y los cuales han podido incidir en las asignaciones de recursos frente al tema.

Entre 1978 y 2006 la tendencia real del gasto directo del Estado colombiano en el combate contra las drogas ha sido siempre creciente. En este periodo, el total ascendió a 13.3 billones de pesos constantes de 2006; estos equivalen a 4.781 millones de dólares (Gráfica 1). Así, el gasto tiene dos comportamientos definidos: En los ochenta, la tendencia de recursos financieros fue estable, el gasto estuvo por debajo de 200.000 millones de pesos constantes de 2006. Además, en este periodo el Estado colombiano destinó el 100% de los recursos antidroga al control de la oferta de drogas ilícitas.

**Gráfica 1. Comportamiento gasto directo del Estado colombiano en el control de drogas 1978-2006**



Fuente: DNE y DNP<sup>2</sup>,

Durante este mismo periodo, el Estado colombiano diversifica la destinación de recursos antidrogas, continua la destinación hacia la estrategia de reducción de la

<sup>2</sup> Los datos entre 1978 y 1994 fueron tomados del estudio de Andrés López Restrepo, Costos del Combate a la Producción, Comercialización y Consumo de Drogas y a la Violencia Generada por el Narcotráfico. En "Drogas Ilícitas en Colombia, su impacto económico, político y social". Bogotá, PNUD, Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección Nacional de Estupefacientes, Ariel Ciencia Política, 1997. Y los datos entre 1995 y 2006 corresponden al trabajo de actualización anual realizado entre DNE y DNP.

oferta de drogas ilícitas y amplía la distribución hacia las estrategias de fortalecimiento jurídico, desarrollo alternativo y reducción del consumo de drogas, principalmente y en menor cuantía asigna recursos hacia la gestión ambiental y política internacional. Todo esto en respuesta del Estado colombiano al impacto que el narcotráfico y las actividades ilícitas conexas viene ocasionando a la sociedad colombiana y en observancia a la responsabilidad compartida<sup>3</sup> con el mundo. Igualmente, la formulación y ejecución de planes de drogas encaminados a la reducción del problema de la droga de manera coordinada y en la intervención en todos los frentes de las manifestaciones de las drogas.

En efecto, las reformas estructurales sobre el fortalecimiento de instituciones encargadas de la ejecución de la política antidroga, entre ellas la creación de la Fiscalía General de la Nación y la reestructuración de la rama jurisdiccional condujeron a que la estrategia de Fortalecimiento Jurídico e Institucional tuviera mayor participación en el gasto antidroga. Además, el incremento de judicialización de personas que infringieron el Estatuto Nacional de Estupefacientes de 1986 fue necesario la creación de unidades especializadas en atender casos por narcotráfico y delitos relacionados como son el lavado de activos, testaferrato y enriquecimiento ilícito.

De otro lado, el programa de Desarrollo Alternativo iniciado en 1994 y la reducción de la demanda de drogas participaron de los recursos totales invertidos por el Gobierno de Colombia. Así mismo, la Gestión Ambiental y Política Internacional del Problema Mundial de las Drogas recibieron destinaciones marginales. (Ver Gráfica 2).

En total, en la historia de Colombia y corroborado con el análisis reciente de los gastos de 2005 y 2006, las estrategias de reducción de la oferta de drogas ilícitas y fortalecimiento jurídico e institucional han recibido la mayor parte de los recursos financieros directos antidrogas, las otras estrategias han recibido recursos marginales.

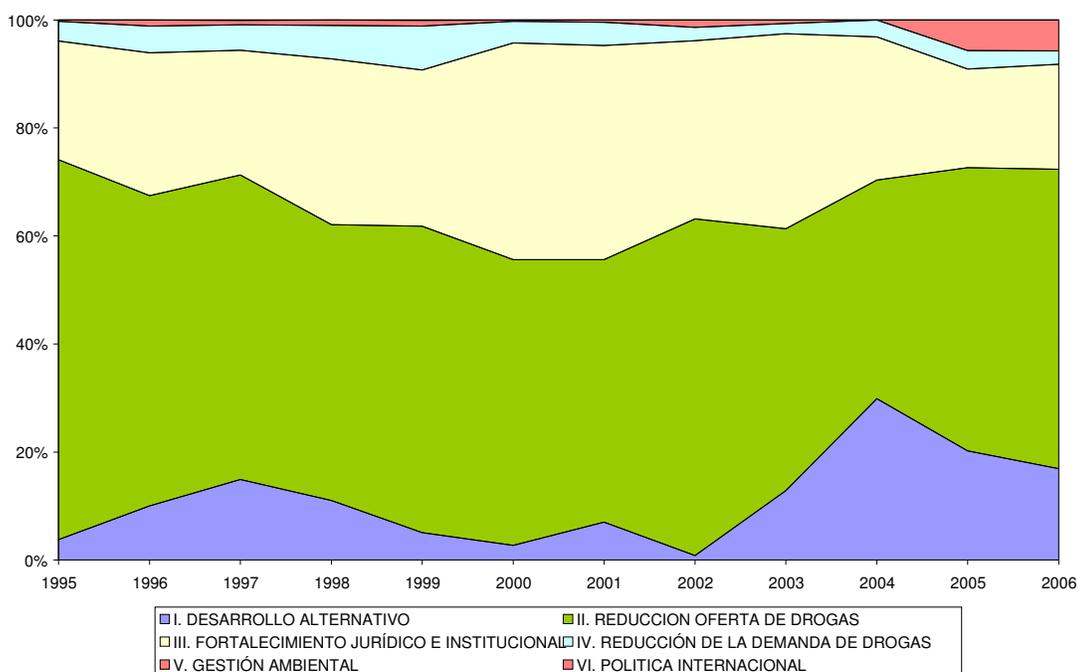
Este periodo coincide con el esfuerzo del Estado por destinar recursos a otras estrategias de lucha contra las drogas, complementarias a la reducción de la oferta de drogas ilícitas. Estas estrategias responden a la ampliación de los efectos negativos de esta problemática en varios frentes de la vida nacional (consumo de drogas de niños y jóvenes; impacto sobre medio ambiente; corrupción, etc.) y al recrudecimiento de la violencia generada, de un lado por los carteles de la droga, y por otro, por los grupos armados ilegales (guerrilla y paramilitares) quienes tomaron conciencia del provecho económico que podían

---

<sup>3</sup> El proyecto de responsabilidad compartida, apunta al diseño y ejecución de estrategias que le permitan a Colombia mostrar su lucha contra las drogas y crear alianzas para aumentar la cooperación internacional frente a los temas de protección del medio ambiente, prevención del tráfico de estupefacientes, prevención del abuso de drogas, desarrollo alternativo y comercialización de sus productos.

obtener de intervenir en la cadena productiva del negocio de las drogas (control territorial; cobro de “impuestos” a cultivadores; alianzas con narcotraficantes para proteger los cultivos, entre otras). En este sentido, se destacan por ejemplo los programas de desarrollo alternativo, iniciados en 1994, y el Programa Rumbos, dirigido a la reducción del consumo de drogas, gracias a los cuales se empieza a asignar recursos por parte del gobierno de Colombia a tareas distintas a las tareas interdictivas propias de la reducción de la oferta. De igual manera aconteció respecto a la gestión ambiental y política internacional, en respuesta al reconocimiento por parte de la comunidad internacional de los efectos nefastos del narcotráfico sobre el medio ambiente en las zonas de cultivo y procesamiento, como sobre la percepción del país por parte de las demás naciones del mundo.

**Grafico 2. Evolución del gasto antidroga por estrategia**



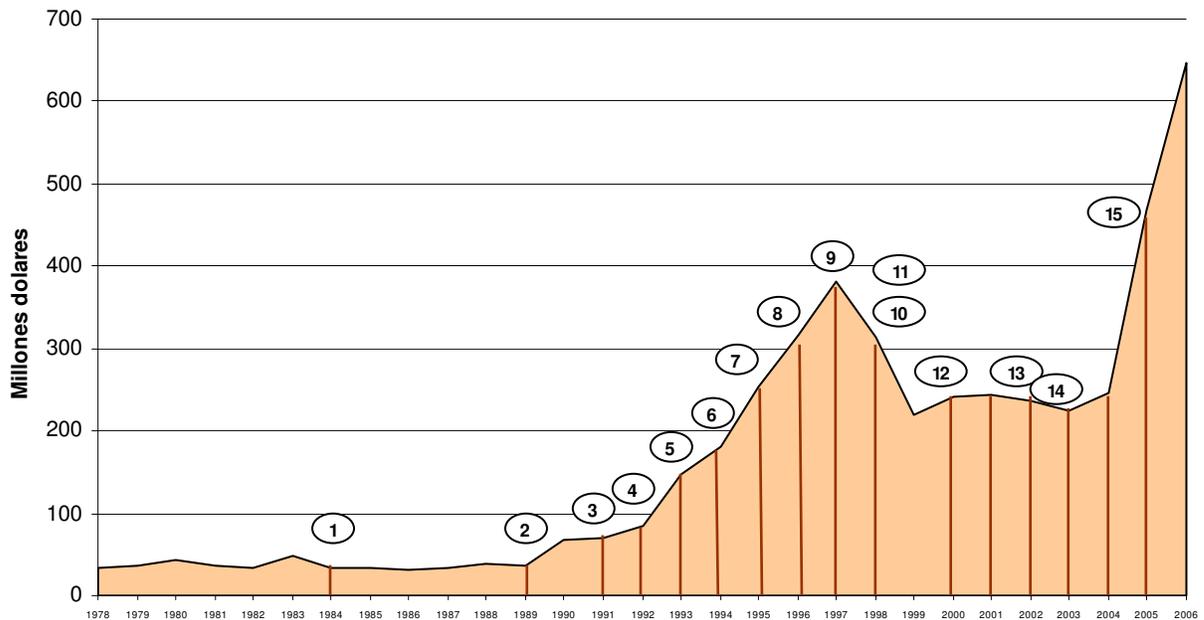
Fuente: Cálculos DNP y DNE con base a la información de entidades del Estado colombiano del orden nacional y territorial

En general, la principal destinación de los recursos antidroga ha sido dirigida hacia el control de los eslabones de la cadena de drogas ilícitas y el aparato judicial encargado de sancionar el tráfico, la fabricación y el porte de estupefacientes. En particular, los tres últimos gobiernos destinaron sus recursos a las estrategias de reducción de la oferta de drogas ilícitas y fortalecimiento jurídico e institucional. En promedio, ambas estrategias participaron con un 84% del total. Esto implica que los gastos estatales, de manera prioritaria, estuvieron encaminados a operaciones de detección, erradicación de cultivos ilícitos y control del tráfico de drogas, sustancias químicas y agroquímicos, procesos judiciales, sentencias por delitos

contra la salud pública y delitos conexos y sostenimiento de personas condenadas por tráfico de estupefacientes en los centros penitenciarios del país.

La cantidad de recursos financieros destinados por el Estado de Colombia en el control de drogas tiene relación directa con acontecimientos alrededor de la producción, tráfico y consumo de drogas.

**Gráfico 3. Evolución del gasto antidroga vs. acontecimientos (1978 a 2006)**



1. Asesinato de Rodrigo Lara Bonilla
2. Muerte de Luis Carlos Galán
3. Entrega Pablo Escobar
4. Se fuga Pablo Escobar y se reanuda la violencia narcoterrorista
5. Muerte de Pablo Escobar
6. Se destapan los narcocassettes
7. Inicia el proceso 8000
  - Gilberto Rodríguez Orejuela es capturado
  - Es capturado en Bogotá José Santacruz Londoño
  - Capturado Miguel Rodríguez Orejuela
8. Asesinato Álvaro Gómez
  - Se fuga José Santacruz de la cárcel La Picota
  - Colombia es desertificada por Estados Unidos por primera vez
  - La Policía da de baja a José Santacruz
  - Se entrega Pacho Herrera, último gran capo del cartel de Cali
9. Colombia es desertificada por segunda vez
  - Capturado Pastor Perafán en Venezuela y extraditado a EE.UU.
  - Aprobado en el Congreso de Colombia la extradición sin retroactividad
10. Colombia recibe certificación condicionada
11. Inicia zona de distensión
12. Inicia Plan Colombia
13. Finaliza zona de distensión
14. Inicio de gobierno Uribe – Seguridad Democrática
15. Desmovilización de grupos de autodefensa

La entrega de Pacho Herrera, el último de los grandes capos del cartel de Cali, en octubre de 1997, coincide con el énfasis dado a la política antidroga, mediante el fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación - FGN y de la Procuraduría General de la Nación - PGN, particularmente en esta última con el incremento de profesionales del grupo contra el delito de enriquecimiento ilícito, la creación de la Unidad Especializada de Extinción del Dominio y el apoyo presupuestal al Ministerio de Justicia por la vía de la canalización de recursos hacia el sistema carcelario y penitenciario del país, entre otros.

En el periodo 1995-1999 son tres los factores relevantes que pueden explicar el comportamiento del gasto en materia de lucha contra las drogas: en primera instancia, la tendencia creciente del número de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos, y por consiguiente de la oferta de drogas ilícitas; en segundo lugar, el proceso de desertificación al país por parte de los Estados Unidos y finalmente, el ajuste fiscal planteado por el gobierno con el fin de sanear las finanzas públicas.

Ante un crecimiento sostenido de la oferta de drogas, es de esperarse un crecimiento de los recursos dedicados a reducir dicha oferta. Sin embargo, la desertificación en la lucha contra las drogas en los años 1996 y 1997, pudo ser otra razón que motivó al Estado a dirigir aún más recursos en el tema de drogas, con el fin de lograr alcanzar la certificación para el siguiente año. Esta iniciativa se ve reflejada en el incremento del gasto en reducción de oferta y desarrollo alternativo, así como en el objetivo de política internacional cuyos recursos crecieron en estos años a razón de 11.3%, 68.5% y 252.9%, respectivamente. En efecto, el objetivo se cumplió, pues en 1998 el gobierno de los Estados Unidos certificó condicionadamente a Colombia.

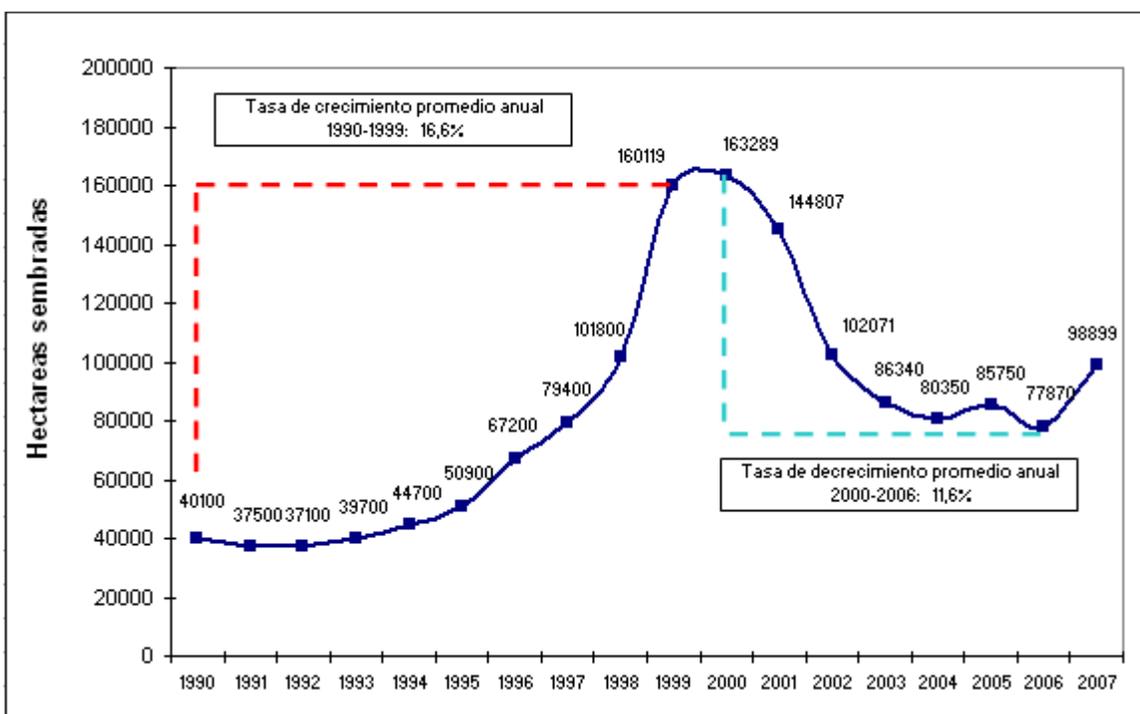
Para 1998 se presenta una caída generalizada del gasto antidroga, debido a la difícil situación que venían experimentando las finanzas públicas del país. Prueba de ello es el déficit fiscal como porcentaje del PIB, que pasó de 3.6% en 1998 a 6.1% en 1999. Dada la insostenibilidad fiscal al largo plazo, el gobierno nacional acordó con el FMI unas metas de reducción del déficit, cuyo principal componente estaba representado por los gastos del sector público central. Por tal motivo el ajuste incluyó un recorte presupuestal para varias de las entidades pertenecientes a este. Dicho recorte representó aproximadamente \$1.3 billones para 1998 y \$1.5 billones para 1999. Obviamente la disponibilidad en materia presupuestal para la lucha antidroga se vio disminuida debido a esta coyuntura.

Mientras tanto, la problemática de los cultivos ilícitos alcanzó su mayor auge: en 1990 Colombia era el tercer productor de hoja de coca en el mundo con un 19% del total del área cultivada, en tanto que para el 2000 pasó al primer lugar con el 70% de participación en la producción mundial<sup>4</sup>.

---

4 Plan Integral contra las drogas 2007-2010 – Documento en proceso de aprobación.

**Gráfico 4. Comportamiento del número de hectáreas sembradas de coca en Colombia (1990 – 2007)**



Fuente: Datos 1990 – 1999 Dirección Antinarcóticos-Policía Nacional de Colombia y Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Datos 2000 – 2007, Proyecto SIMCI.

Por otra parte la amenaza creciente de los grupos armados ilegales, tanto guerrillas, como paramilitares, se hizo evidente, no sólo por la mayor escala de las acciones terroristas y criminales, sino también por su mayor ingerencia en varios frentes de la vida nacional. En respuesta a dicha problemática, el gobierno del presidente Andrés Pastrana decidió facilitar el escenario político para una negociación directa con las FARC, a través del establecimiento, en octubre de 1998 de una zona de distensión en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán (con una extensión de 42.000 km cuadrados), la cual debería durar hasta el 7 de febrero de 1999. Sin embargo, tras numerosas solicitudes del grupo armado ilegal para ampliar la vigencia de dicha zona, las concesiones del Estado en este sentido y bajo el pretexto de conseguir la paz, tras múltiples incidentes como el asesinato de tres indígenas norteamericanos en marzo de 1999, y numerosas congelaciones de los diálogos, finalmente en febrero de 2002, el presidente Pastrana decide dar por terminada la zona de distensión.

No obstante el fallido intento por lograr una salida política al conflicto, el gobierno de Pastrana se movió paralelamente en pro de mejorar la capacidad militar y policial del Estado, con el fin de recuperar el terreno perdido ante el fortalecimiento

de los grupos armados ilegales. En busca de ese objetivo, en agosto de 2000 inicia formalmente la primera fase del llamado Plan Colombia, definida como "... una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo general es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia, al tiempo que se fortalece el control sobre la oferta de drogas ilícitas en las calles norteamericanas. Este acuerdo está basado en el *principio de responsabilidad compartida*, según el cual se reconoce que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida por toda la comunidad internacional, que exige una visión integral y equilibrada para enfrentar la demanda y la oferta de drogas ilícitas..."<sup>5</sup>. Así mismo, el Plan "...buscaba fortalecer al Estado y a la sociedad colombiana para la superación de la amenaza narcoterrorista, en un contexto de fortalecimiento de la democracia y los Derechos Humanos, a la vez que se mejoran las condiciones sociales y económicas de los grupos de población más vulnerables al ofrecerles alternativas diferentes a la producción de drogas ilícitas".<sup>6</sup>

Por lo anterior, para los años finales del gobierno Pastrana, 2000 a 2002 y el comienzo del primer periodo de Uribe, los gastos contra las drogas retomaron una tendencia creciente, a causa de la iniciativa del presidente Pastrana en torno al fortalecimiento y modernización de la Fuerza Pública, en virtud de los escasos resultados de las conversaciones de paz con la guerrilla de las FARC. El mayor volumen de recursos financieros orientado a esta problemática fue evidente: para la ejecución del Plan Colombia se realizaron inversiones totales por US\$10.732 millones. De estos recursos, US\$6.950 millones (64,8%) se ejecutaron como esfuerzo fiscal colombiano, y US\$3.782 millones (35,2%) como aportes del gobierno de Estados Unidos. Los recursos del PC se ejecutaron, por componente, de la siguiente manera: el 26,6% para el fortalecimiento institucional, el 57,5% para la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado y el 16% para la reactivación económica y social. Dentro de los componentes de fortalecimiento institucional y de reactivación económica y social se encuentran varios programas específicamente dirigidos a los avances del proceso de desmovilización, desarme y reintegración<sup>7</sup>.

En este contexto resulta elegido como Presidente de la República para el periodo 2002-2006, Álvaro Uribe Vélez, quien asume el poder bajo la premisa de recuperar el territorio nacional de las manos de los grupos armados ilegales mediante su Política de seguridad democrática. Esta agresiva propuesta implicaba, además de la orientación de los recursos del Plan Colombia, un esfuerzo presupuestal sin precedentes, financiado entre otras fuentes por impuestos de destinación específica. Por ejemplo, el llamado "impuesto para preservar la seguridad democrática", recaudó más de 2,5 Billones de pesos, los cuales se destinaron en su totalidad al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas

---

5 Balance Plan Colombia 1999-2005, documento del DNP-DJS

6 *Ibidem*

7 *Ibidem*

De esta forma, se incrementó el pie de fuerza, y se modernizó la Fuerza Pública (FP), capacitándola en DD.HH. Así, entre 1999 y octubre de 2006, el número de efectivos aumentó en 130.485 (51,5%) y se avanzó en la profesionalización del pie de fuerza; y el número de soldados profesionales aumentó en un 126% (40.830). Con el apoyo de la cooperación de EEUU, se incrementó el número de aeronaves de ala fija y rotatoria, situación que permitió avanzar en el mejoramiento de la movilidad de la FP. Igualmente, se lograron mejoras en estrategia, inteligencia militar, apoyo logístico y entrenamiento.

Debido a la fuerte presión sobre las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y a una estrategia combinada de erradicación de cultivos, interdicción y extradición, la estrategia antidroga permitió revertir la tendencia creciente de producción de drogas en Colombia. Así, durante el período 1999 – 2005, las hectáreas sembradas con coca presentaron una disminución del 46,4%, aunque se haya presentado un ligero repunte en el último año, la estrategia quebró la tendencia creciente que se presentó para el periodo 1990 – 2000 (Gráfico 4). Igualmente, el incremento en los decomisos de cocaína permitió, entre 1999 y 2006, la incautación de 853 toneladas de cocaína, valuadas en US\$20.487 millones. De otra parte, la extradición de miembros de organizaciones narcotraficantes que, durante los últimos cinco años, llegó a una cifra de 717 personas, logró desarticular a muchos de los grupos delictivos dedicados al narcotráfico<sup>8</sup>.

En el área del control del lavado de activos y extinción de dominio, componente fundamental de una política integral de lucha contra el narcotráfico, en el período 2002 – 2006, se dictó sentencia favorable al Estado colombiano en 552 casos de extinción de dominio<sup>9</sup>, se entregaron más de 3.000 bienes muebles e inmuebles a la Dirección Nacional de Estupefacientes y se realizaron, con el concurso del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), 63 investigaciones conducentes a extinción de dominio.

Teniendo como premisa el principio de responsabilidad compartida, el apoyo de la Comunidad Internacional fue decisivo. En efecto, se asperjaron 710.532 hectáreas y se erradicaron manualmente 93.000. Igualmente, se logró la destrucción de más de 8.900 laboratorios para la producción de alcaloide, se incautaron 77 aeronaves, 6.868 automotores y 1.192 embarcaciones. De la misma manera, se logró la incautación de cerca de 10,5 millones de galones de insumos líquidos y de cerca de 15 millones de insumos sólidos destinados a la producción de estupefacientes.

---

<sup>8</sup> Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013, documento del DNP-DJS

<sup>9</sup> Observatorio de Drogas de Colombia: Acciones y resultados 2006 - 2007, Sentencias de extinción de dominio y comiso recibidas por el FRISCO, página 154

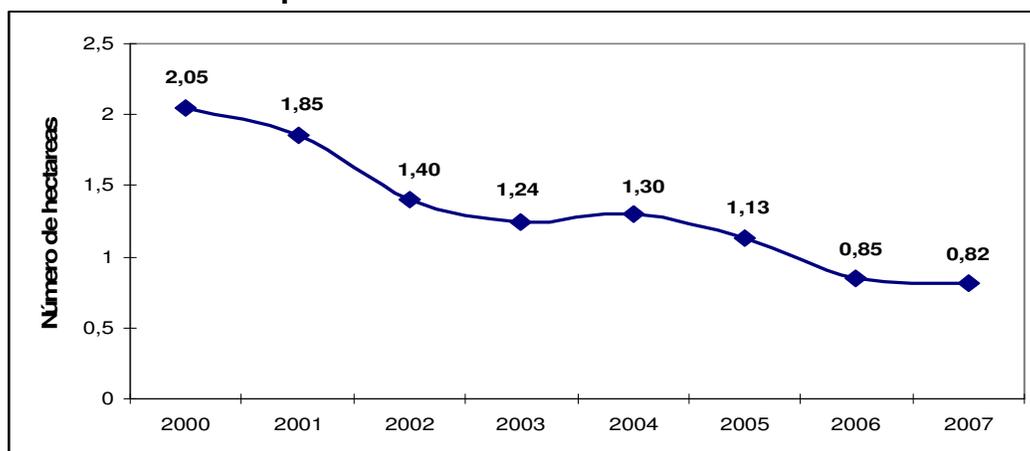
La Política de Seguridad Democrática y el Plan Colombia mostraron efectos positivos en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, constituyéndose en herramientas importantes para el fortalecimiento del Estado y la consecuente recuperación del control territorial.

Gracias al constante debilitamiento de estas estructuras ocurrido entre 1998 y 2006, el Estado alcanzó un control territorial que no se había logrado en la historia reciente del país. Producto de la presencia que ejerce la Fuerza Pública, varios de los indicadores de violencia y criminalidad se han reducido de manera sustancial. La tasa de homicidios se logró reducir de 65 por cien mil habitantes en 2002 a 36 en 2006, es decir una reducción del 40,1%. El secuestro total disminuyó de 2.883 en 2002 a 687 en 2006, los secuestros extorsivos, por su parte, pasaron de 1.708 en 2000 a 227 en octubre de 2006. Igualmente, los ataques contra la infraestructura se redujeron en 61,2% en el mismo período.

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos descritos, la producción y tráfico de drogas ilícitas ha logrado adaptarse a las condiciones que impone la acción gubernamental en su contra. Algunos ejemplos de esta adaptación son<sup>10</sup>:

- Reducción del tamaño promedio de los lotes sembrados con coca. Así, el análisis de información del censo realizado por el SIMCI/UNODC muestra que desde finales de la década de los noventa la extensión promedio era de más de 3 hectáreas. En el 2000 fue de 2,05 hectáreas, en el 2005 de 1,13 en el 2006 fue de 0,85 y en el 2007 fue de 0,82 hectáreas. Este comportamiento dificulta y hace más costosas las labores de identificación y destrucción de los cultivos. (Ver Gráfico 5).

**Gráfico 5. Tamaño promedio del lote de coca en Colombia 2000 – 2007**



Fuente: SIMCI/UNODC

10 Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013, documento del DNP-DJS

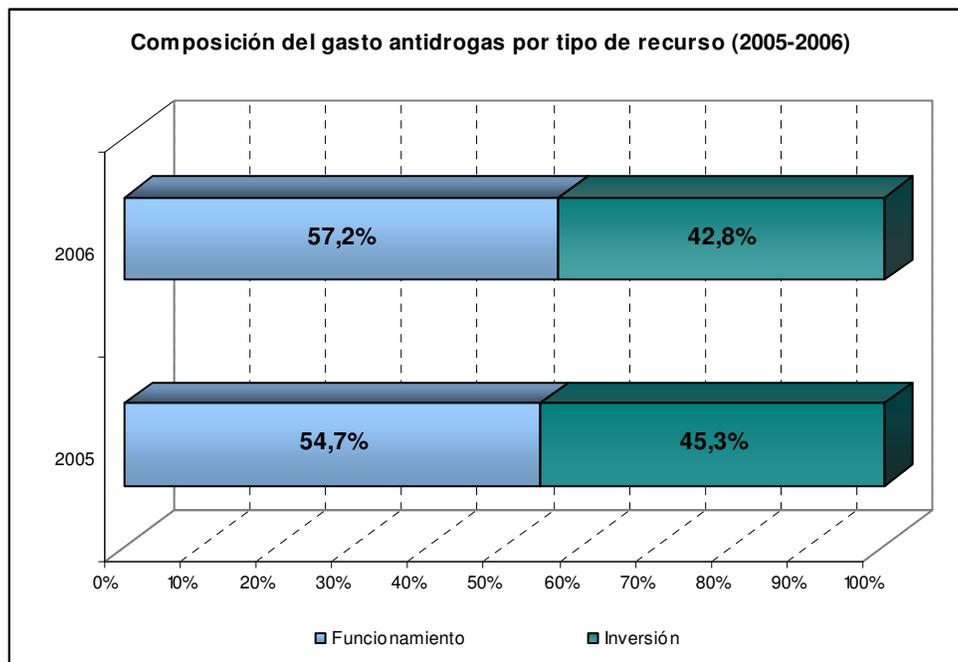
- Dispersión de los cultivos hacia zonas alejadas de las capitales y frontera terrestre, comúnmente selváticas y de bosque, los cultivadores buscan territorios con baja presencia institucional y dificulta la ejecución de operaciones de detección y erradicación de los cultivos.
- Fragmentación y dispersión de bandas de narcotraficantes en pequeñas organizaciones o células. Han surgido grupos vinculados a los diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico que han remplazado a las grandes estructuras del narcotráfico características de la década de los noventa principalmente. Sin embargo, en contraste con lo anterior, es evidente la relación amplia de los Grupos Armados Ilegales – GAI- en las diferentes etapas del negocio de las drogas ilegales.
- Aparición de nuevas rutas nacionales e internacionales del tráfico de drogas dependiendo de los lugares de destino. Las nuevas rutas buscan aprovechar las ventajas que representan los sistemas de seguridad menos rigurosos de algunos países.
- Nuevas modalidades de tráfico de drogas ilícitas. Es común que se transporten cantidades de drogas ilícitas empleando medios más veloces, como por ejemplo las conocidas lanchas “go fast”. Así mismo, existe un aumento del microtráfico a través del correo certificado y los “correos humanos” o “mulas”.
- Relaciones de los GAI con poderosas organizaciones criminales internacionales de tráfico de drogas y armas.
- Nuevas modalidades de lavado de activos.

En relación con la demanda interna, Colombia ha experimentado cambios en la dinámica de consumo de alcohol y sustancias psicoactivas – SPA, lo que ha obligado a reconocer que es crucial promover esfuerzos encaminados a la reducción de la demanda, tanto como se enfatiza en los de control de la oferta.

## Sección 2. Análisis del Gasto en Lucha contra las Drogas (2005 – 2006)

El gasto del Estado en la lucha contra las drogas se refiere a la ejecución presupuestal que cada una de las entidades del orden nacional y territorial realiza con los recursos de inversión, funcionamiento, provenientes del Presupuesto General de la Nación, destinada a combatir las distintas manifestaciones del problema de las drogas ilícitas en el país, a través del desarrollo de las siguientes estrategias: *i) Desarrollo Alternativo, ii) Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas, iii) Fortalecimiento Jurídico e Institucional, iv) Reducción de la Demanda de Drogas, v) Gestión Ambiental y vi) Política Internacional.* La distribución de los esfuerzos estatales en estas seis estrategias se previó inicialmente en el Plan de Lucha contra las Drogas 1998-2002, y posteriormente se incluyó en el documento que debía regir las acciones del Estado en este tema, es decir el Plan Integral de Lucha contra las Drogas, el cual aún no ha sido aprobado de manera oficial, pero que recoge el trabajo de todas las entidades competentes en el tema, en busca de un documento rector de política. Sin embargo, estas estrategias han estado claramente enmarcadas en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010.

Gráfico 6.



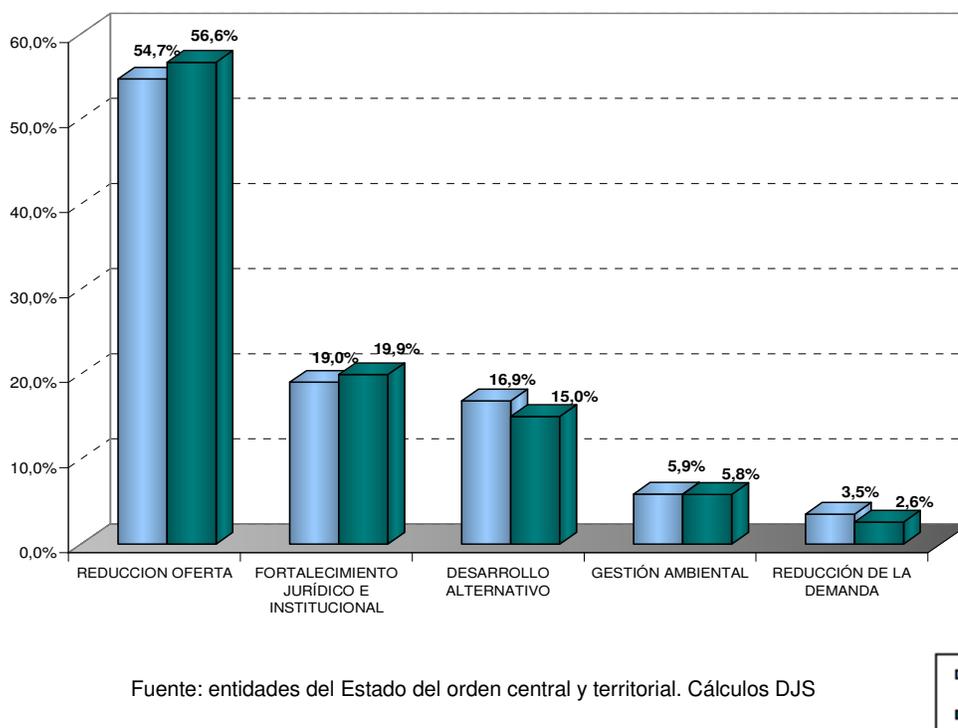
Fuente: entidades del Estado del orden central y territorial. Cálculos DJS

Entre el año 2005 y el 2006 el gasto total ascendió a \$2.421.516 millones (constantes de 2006<sup>11</sup>), de los cuales \$1.106.842 millones corresponden a la vigencia 2005 y los restantes \$1.314.674 millones a la vigencia 2006, lo que significó un incremento del 18,78% en términos reales. En cuanto al origen de los recursos, los resultados muestran que el 57,2% del gasto contra las drogas del año 2006 provino del presupuesto de funcionamiento, en tanto que el 42,8% correspondió a recursos de inversión, lo cual sugiere una leve recomposición frente al año 2005, en el cual la distribución fue 54,7% funcionamiento y 45,3% inversión.

Para el año 2005, del gasto total un 54,7% correspondió a Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas; en tanto que el 19% a Fortalecimiento Jurídico e Institucional y el 16,9% a Desarrollo Alternativo. Las estrategias que menores participaciones mostraron fueron Gestión Ambiental con el 5,9%; Reducción de la Demanda de Drogas con el 3,5% y Política Internacional con el 0,04%. En 2006 la distribución de los recursos entre las diferentes estrategias guardó coherencia con lo observado en 2005: un 56,6% se destinó a Reducción de la Oferta; 19,9% al Fortalecimiento Jurídico e Institucional; 15% a Desarrollo Alternativo; 5,8% a Gestión Ambiental y 2,6% a Reducción de la Demanda.

**Gráfico 7.**

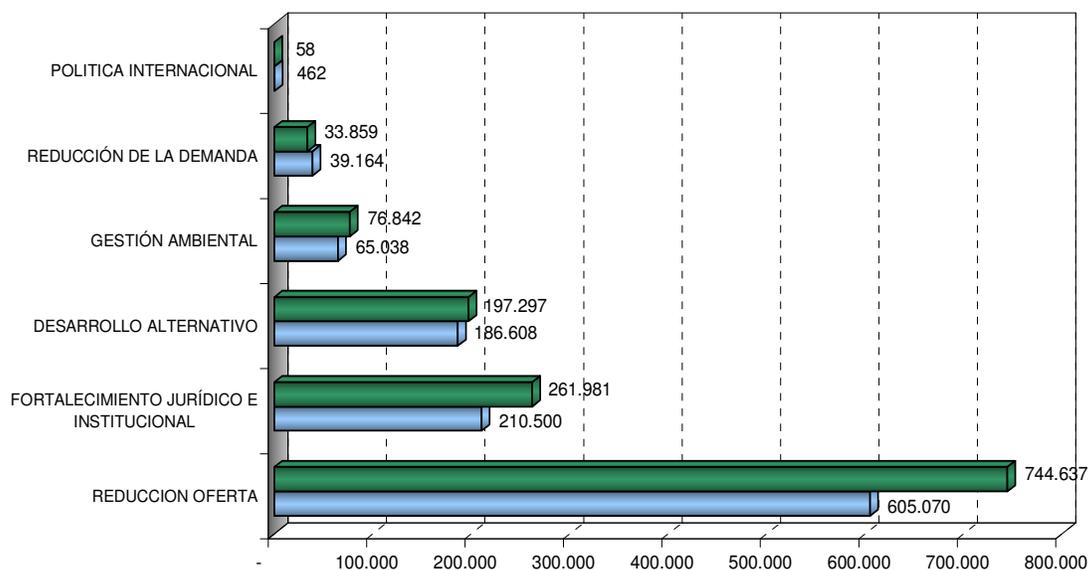
**Distribución del gasto antidrogas por estrategia**



11 Las cifras del análisis están expresadas en pesos constante de 2006

**Gráfico 8.**

**Gasto antidrogas por estrategia (2005 - 2006)**  
(Millones de Pesos constantes de 2006)



Fuente: entidades del Estado del orden central y territorial. Cálculos DJS



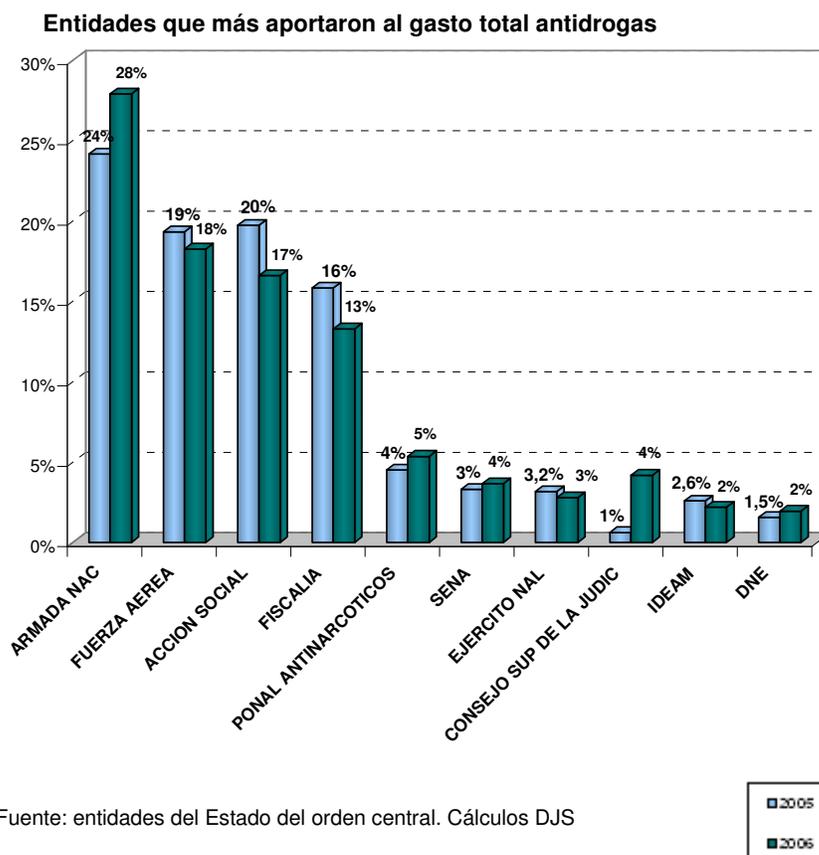
Tal como se puede apreciar en la Gráfica 8, la distribución porcentual del gasto total antidroga en las diferentes estrategias fue muy similar entre 2005 y 2006. Sin embargo es importante destacar que de un año a otro creció la participación de las estrategias de Reducción de la Oferta y de Fortalecimiento Jurídico e Institucional en 2 y 1 puntos porcentuales, respectivamente, mientras que las estrategias de Desarrollo Alternativo y Reducción de la Demanda bajaron su participación en esas mismas magnitudes.

Respecto a la distribución del gasto del año 2006 por entidades se observa que cinco entidades concentraron el 81,4% del gasto total: la Armada Nacional fue la de mayor participación con el 27,90% (\$366.934 millones), seguido por la Fuerza Aérea Colombiana 18,25% (\$239.981 millones), Acción Social con el 16,6% (\$218.334 millones), Fiscalía General de la Nación FGN con el 13,28% (\$174.638 millones); el resto de entidades mantienen una participación inferior al 6% (Ver Gráfico 8).

Las entidades que menor participación promedio tuvieron en el gasto del Estado Colombiano en la lucha contra las drogas, fueron la Unidad de Información y

Análisis Financiero - UIAF (0,0054%), Dansocial (0,0054%), Cormacarena (0,0046%), el Ministerio de Relaciones Exteriores (0,0026%) y el Ministerio de Educación Nacional (0,0023%).

**Gráfico 9.**



Para el periodo analizado, es evidente la poca participación relativa de las entidades encargadas de los temas ambientales, así como de los temas de política internacional, frente a aquellas que ejecutan política en reducción de oferta o fortalecimiento jurídico e institucional, lo cual es coherente con las prioridades de política del Estado colombiano en materia de drogas ilícitas.

Por otra parte, el gasto de las entidades territoriales<sup>12</sup> ascendió a \$23.356 millones en 2006, 18,8% inferior al de 2005 y se concentró en programas y proyectos relacionados con Reducción de la Demanda de Drogas Ilícitas, Desarrollo Alternativo y Reducción de la Oferta de Drogas. Este esfuerzo fiscal de

<sup>12</sup> Las entidades territoriales que respondieron la solicitud con información fueron ocho (8) gobernaciones y once (11) alcaldías.

departamentos y municipios equivalió al 1,78% del total del gasto del Estado en 2006.

**Tabla 2. Participación por entidades del orden central y entidades territoriales en el gasto en la lucha contra las drogas (2005 – 2006)**

Tipo de Entidad	2005	2006
Territoriales	2,6%	1,8%
Orden Nacional	97,4%	98,2%

Fuente: Entidades del orden central y territorial

### **Descripción de Cada Estrategia**

#### ***i) Desarrollo Alternativo***

La lucha contra los cultivos ilícitos ha sido canalizada en los sucesivos gobiernos a partir de dos estrategias: 1. La erradicación de los cultivos por medio de la erradicación manual forzosa y la fumigación aérea y 2. La sustitución de cultivos a través de programas que impulsan alternativas productivas focalizadas en los pequeños cultivos de los campesinos<sup>13</sup>, esta última se conoce como la estrategia de desarrollo alternativo.

La estrategia de Desarrollo Alternativo comenzó de forma incipiente en los años 80 cuando se implementaron los primeros programas gubernamentales tendientes a generar proyectos que redujeran la participación de los campesinos colonos e indígenas en los cultivos ilícitos. Estos proyectos tenían como finalidad apoyar a estos grupos poblacionales en la construcción de alternativas lícitas que les diera un medio de subsistencia y les permitiera la generación de algún excedente con el fin de reinvertirlo, promoviendo el crecimiento productivo de estos individuos y aumentando el costo de oportunidad de sembrar cultivos ilícitos.

A pesar de esto la política ha tenido una notable mejoría en los últimos años que ha permitido su estabilización, es así como bajo la orientación de la “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo, integral y sostenible”, el desarrollo alternativo se ha enmarcado en la generación de cuatro tipos de procesos a nivel regional y local: ambiental, social, económico e institucional<sup>14</sup>

Dentro de esta política sobresalen dos programas:

---

13 Plan integral de lucha contra las drogas 2007-2010. Documento de trabajo, coordinado por la DNE.

14 Ibidem.

1. El Programa de **Familias Guardabosques (PFGB)**: Este programa empezó en el año 2003 con el documento CONPES 3218, su finalidad es apoyar a familias campesinas, indígenas o afrodescendientes, ubicadas en ecosistemas estratégicos ambiental o socialmente, que estén involucradas o amenazadas por los cultivos ilícitos y que de manera voluntaria deseen erradicarlos para adelantar alternativas productivas legales. Según información suministrada por Acción Social (2007) los compromisos deben ser asumidos por toda la vereda para que las familias pertenecientes a las mismas puedan acceder a los incentivos económicos, que son, desde el año pasado, de \$408.000 por familia cada dos meses, durante 18 meses. Algunos resultados reportados hasta el momento por Acción Social son:

Hasta el año 2006, en el ámbito social, el programa benefició a 50.650 familias, creó o fortaleció 111 organizaciones comunitarias, brindó educación técnica y básica a 14.525 personas y benefició a más de 13.000 personas con programas de seguridad alimentaria. En el ámbito Ambiental se logró mantener cerca de 2'000.000 de hectáreas en 1.098 veredas, libres de cultivos ilícitos de las cuales 1.610.769 se mantuvieron en los años 2005 y 2006.

2. El Programa de **Proyectos Productivos (PPP)**: El PPP es un programa de erradicación voluntaria, donde se busca establecer fuentes lícitas de ingreso en el ámbito regional y local. Todo esto con el fin de aumentar el costo de oportunidad de los cultivos ilícitos y dar un uso sostenible a los recursos naturales, de tal forma que se garantice la seguridad alimentaria de una forma amigable con el medio ambiente. Según Acción Social (2007) el programa promueve la siembra de cultivos de pancoger y cultivos de tardío rendimiento, como cacao, caucho, palma de aceite, cafés especiales y forestales, que por sus características generan un alto ingreso y son intensivos en mano de obra. Estos cultivos se focalizan en zonas en riesgo de convertirse en productoras de cultivos ilícitos y en áreas que anteriormente los substituyeron. Algunos resultados reportados por Acción Social son:

Hasta diciembre de 2006, en el ámbito social, el programa benefició a 27.988 familias, atendió 27 escuelas a través del proyecto de computadores para educar, capacitó 3450 personas en educación básica y técnica, en convenios con el SENA y el Ministerio de Educación, y brindó acompañamiento socio empresarial a 59 proyectos. En el ámbito ambiental estableció arreglos agroforestales y buenas prácticas ambientales en alrededor de 77.056 hectáreas de cultivos lícitos. Por último, en el ámbito económico, se comenzó la ejecución de 78 proyectos en las siguientes líneas: café, palma de aceite, cacao, caucho, forestales, frutales, ecoturismo y silvopastoril.

En términos presupuestales para esta estrategia el Estado ha destinado \$186.608 millones en 2005 y \$197.297 millones, en 2006, lo que significa un crecimiento de 5,7% en términos reales.

Agregando las dos vigencias, el gasto en esta estrategia alcanzó los \$383.906 millones distribuidos mayoritariamente (99,91 %) en recursos de inversión. Este énfasis pone de manifiesto la intención del estado colombiano de desarrollar proyectos bajo una concepción que permita el autosostenimiento y un desarrollo a largo plazo.

En cuanto al gasto por entidades la mayor proporción de recursos destinados a esta estrategia lo tiene Acción Social con el 99,129% distribuidos en los programas de Familias Guardabosques o de Proyectos Productivos, mientras que el 0,681% lo representan entidades como Cormacarena, Corpoamazonia, Corporación CDA, Corporación CORPONOR, Dansocial, SINCHI y Unidad de Información y Análisis Financieros y el 0,19% las entidades territoriales como los municipios y los departamentos.

## **ii) Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas**

Colombia es reconocida a nivel mundial como el productor más grande de cocaína (Oficina para el Control y Prevención del Crimen ODCCP, UNODC 2007), es por ello que gran parte de los esfuerzos en Política Antidrogas se centran en la reducción de oferta de drogas ilícitas. En Colombia, la erradicación como estrategia de control de la producción de drogas ilícitas inició en 1978. Dicha estrategia ha ido ajustándose y cambiando su dinámica, implementando nuevos métodos de erradicación.

A través de la estrategia de reducción de la oferta de drogas ilícitas se pretende reprimir todas las actividades delincuenciales relacionadas con la producción y el tráfico de drogas, desarrollando actividades tales como: a) la detección, erradicación y aspersion de los cultivos ilícitos, b) control al ingreso, producción, desvío y tráfico de sustancias químicas, c) control al ingreso, producción, desvío y tráfico de drogas de síntesis y Medicamentos de Control Especial, d) destrucción de laboratorios para el procesamiento de drogas ilícitas y sustancias químicas, e) control al Tráfico y Distribución de drogas ilícitas y f) desmantelamiento de las organizaciones del narcotráfico.

Según información del SIMCI<sup>15</sup>, para el año 2006 el número de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos de coca se redujo en 9,1% frente a 2005, pasando de 85.750 hectáreas a 77.870 hectáreas. Entre 2005 y 2006 se fumigaron<sup>16</sup> un

---

15 Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

16 Datos de Policía Nacional Antinarcóticos

promedio de 156.298 hectáreas de coca y amapola por año; en 2005 se asperjaron 138.778 hectáreas de coca, mientras que para 2006 se asperjaron 172.024. Como complemento a las acciones de aspersión se continuó avanzando en la erradicación manual, a través de los Grupos Móviles de Erradicación, gracias a los cuales se erradicaron, entre 2005 y 2006, 78.870 hectáreas sembradas con hoja de coca<sup>17</sup>. Adicionalmente, se han obtenido resultados destacables en cuanto a la incautación de producto terminado. Es así como para 2005 y 2006 se incautaron 311 toneladas de cocaína y 1.276 kilos de heroína.

Con relación al control permanente y efectivo sobre las sustancias químicas utilizadas para la extracción de la cocaína y el proceso látex-morfina-heroína, ejecutada a través de la coordinación de las entidades judiciales, policiales, administrativas, portuarias, aduaneras, de comercio exterior y de transporte, se incautaron un total de 5.587 kilogramos de sustancias sólidas y 3.545 litros de sustancias líquidas durante el periodo de análisis.

Las estadísticas de la Policía Antinarcóticos revelan que, durante el periodo analizado, se incautaron e inmovilizaron 18 aeronaves, 353 embarcaciones y 1.075 vehículos; también se capturaron 145.894 personas pertenecientes a organizaciones narcoterroristas, de las cuales 259 son extranjeros, y se destruyeron 4.162 laboratorios destinados al procesamiento y producción de base y pasta de coca. Dentro de este contexto es también necesario resaltar las operaciones exitosas contra aeronaves ilícitas, realizadas por el Fuerza Aérea Colombiana, gracias a las cuales se logró inmovilizar e inutilizar, 21 y 14 aeronaves respectivamente. Durante los años 2005 y 2006, los recursos destinados a la reducción de la oferta de drogas ilícitas alcanzaron los \$1.349.707 millones, que corresponden al 55.7% del total de los gastos antidrogas. El Estado realizó entre el 2005 y 2006, un esfuerzo significativo al incrementar los recursos destinados a esta estrategia en un 23% en términos reales.

Los recursos invertidos en esta estrategia fueron destinados en gran parte a operaciones interdictivas<sup>18</sup> a cargo de las Fuerzas Armadas, las cuales involucran actividades tales como la aspersión de cultivos, erradicación manual, control al tráfico de drogas ilícitas y sustancias químicas por tierra, mar y aire, persecución a organizaciones dedicadas a la producción y tráfico de drogas, así como a la destrucción de infraestructura para la producción de las mismas (ver tabla 1). Para ello, las entidades del sector defensa tuvieron que destinar recursos a la reposición de aeronaves y embarcaciones; adquisición de equipos de combate y transporte; armamento; municiones; construcción de cuarteles; remodelaciones y mantenimiento de unidades e inspecciones; equipos de comunicación y rastreo,

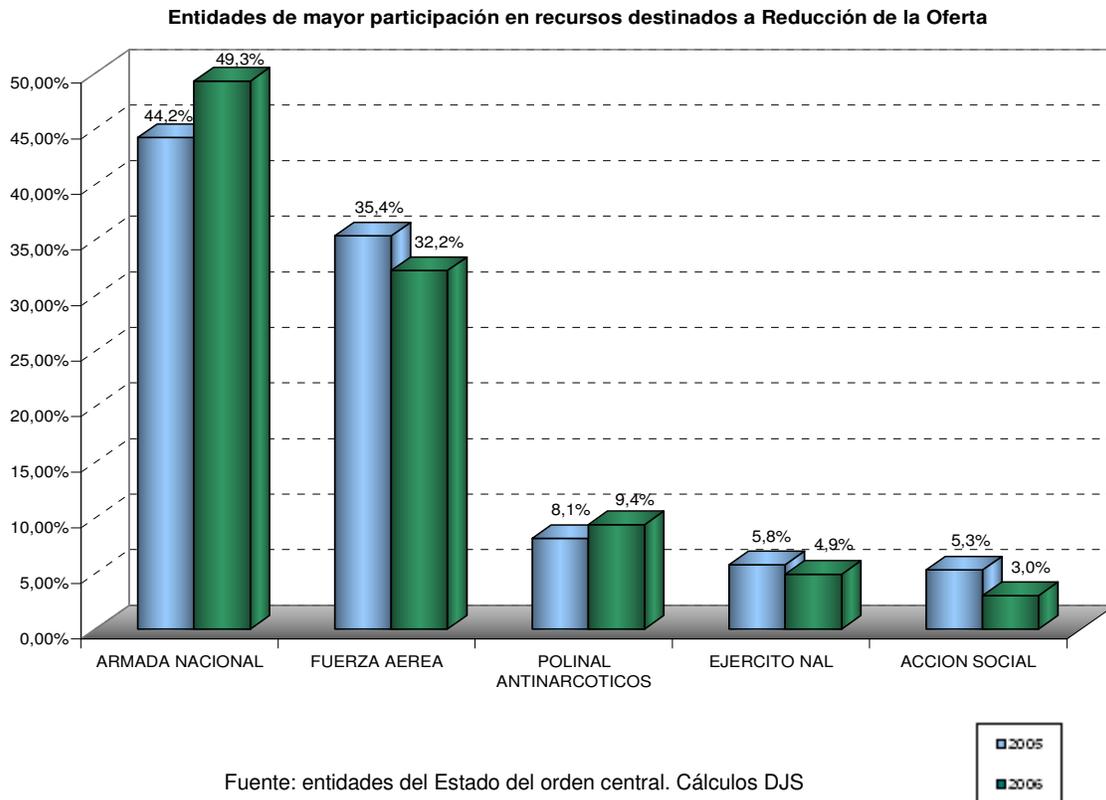
---

17 Datos Observatorio de Drogas de Colombia

18 Por ejemplo, el aumento (75,93%) entre los presupuestos 2005 y 2006 de lucha contra las drogas de la DIJIN se explica por un fuerte aumento de la entidad en el pago de recompensas; este aumento fue aproximadamente de 396,91%. La razón fundamental para este fuerte aumento en dicho rubro se explica por la expedición del decreto de finales de 2005 que reglamentó el pago de recompensas, lo que trajo a su vez un considerablemente aumento en los resultados operacionales de la Policía (fuente: División Presupuesto de Gastos Reservados, DIJIN).

etc. En cuanto a los esfuerzos presupuestales por entidad, cabe destacar que, para 2006, los recursos destinados a la Reducción de la Oferta de Drogas por las Fuerza Pública (Armada<sup>19</sup>, Fuerza Aérea y Ejército Nacional) llegaron a \$643.538 millones, equivalentes al 86,4% del gasto en esta estrategia, en tanto que la Policía Antinarcóticos ocupó el segundo lugar en destinación de recursos, con \$69.889 millones.

**Gráfico 10.**



### **iii) Fortalecimiento Jurídico e Institucional**

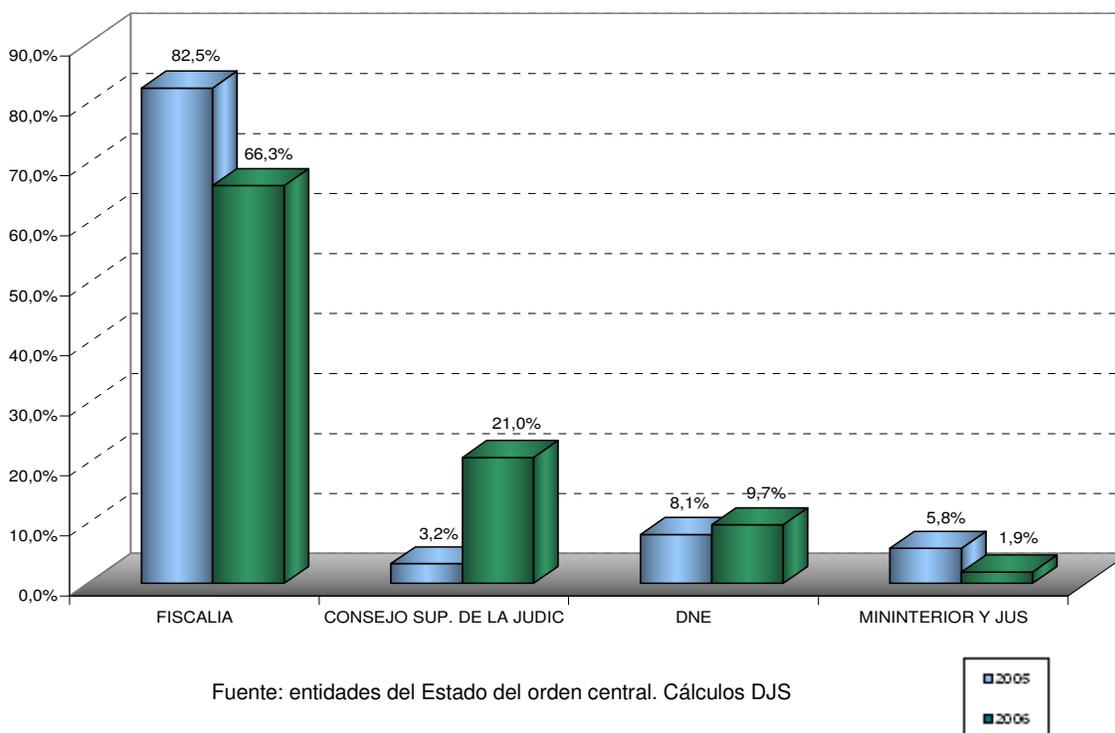
La estrategia de Fortalecimiento Jurídico e Institucional busca aumentar la efectividad de la lucha contra las drogas por medio de una constante adaptación del arreglo institucional y normativo que se ajuste a las condiciones cambiantes de las manifestaciones delictivas asociadas a las drogas ilícitas.

<sup>19</sup> Los gastos de Inversión de esta entidad se vieron disminuidos debido a que era el último año del cuatrienio y los proyectos ya estaban en una etapa de cierre. Por el contrario en gastos de funcionamiento se incrementaron debido a la política de Seguridad Democrática que consideró como prioridad atender los gastos de las diferentes unidades para apoyar el incremento en el pie de fuerza y las unidades marítimas, fluviales y de costa (Fuente: Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional, de la Armada Nacional).

Entre 2005 y 2006, el gasto del Estado colombiano en la lucha contra las drogas destinado a esta estrategia creció un 24,4% y continúa manteniéndose como la segunda estrategia en participación dentro del gasto total, con un 19,9%.

**Gráfico 11.**

**Entidades de mayor participación en recursos destinados a Fortalecimiento Jurídico e Institucional**



Durante la vigencia 2006 el gasto en esta estrategia llegó a \$261.981, de los cuales el 4,79% se financió con presupuesto de inversión, y el restante 95,2% con recursos de funcionamiento. En cuanto a la distribución del gasto por entidades en 2006, el mayor aporte lo hizo la Fiscalía General de la Nación<sup>20</sup> con un 66,3%, seguida del Consejo Superior de la Judicatura<sup>21</sup> con el 21% y la Dirección Nacional de Estupefacientes<sup>22</sup> 9,7%.

20 La diferencia entre los gastos totales de lucha contra las drogas de la Fiscalía General de la Nación entre 2005 y 2006 se deben fundamentalmente a la ausencia de información para 2006 de la valoración cuantitativa de los recursos (normalmente suministrados en especie: computadores, muebles, dotaciones, etc.) del Plan Colombia, como aporte significativo al rubro gastos de funcionamiento para el presupuesto de lucha contra las drogas de la FGN. Este dato según la dirección administrativa y financiera de la FGN para 2005 había sido valorado en \$461,8 millones de pesos (fuente: Oficina de Planeación, FGN).

21 En el 2005 esta entidad destinó \$6.515,9 millones de pesos y en el 2006, \$54.904 millones de pesos. El incremento obedece al cambio de metodología del cálculo. Para el 2006 se determinó que de los 1.219 despachos, el 23% del total participa en las decisiones sobre narcotráfico y los delitos del lavado de activos, extinción de dominio, tráfico de armas, municiones y explosivos y tráfico de sustancias químicas.

22 El Presupuesto de Inversión de la DNE pasó de \$537,8 millones de pesos corrientes en 2005 a \$3.439 millones corrientes en 2006; este aumento obedece a la remodelación del inmueble de la DNE (Bogotá) por valor de \$598 millones y a la destinación por ley de \$ 2.355 millones al Departamento de San Andrés y Providencia para proyectos de inversión,

#### **iv) Reducción de la Demanda de Drogas**

Diferentes autores aseguran que la producción y tráfico de drogas en los países estimula la formación de mercados locales. Tal es el caso de Colombia, el cual se ha reconocido como un país consumidor además de productor, poniendo de manifiesto la necesidad de equilibrar los esfuerzos en la lucha contra la oferta y la reducción de la demanda de drogas en el marco de una estrategia integral.

A través de la estrategia de reducción de demanda de drogas, se procura adelantar acciones que permitan monitorear y controlar el creciente consumo de drogas ilícitas en la población e implementar iniciativas para el tratamiento y rehabilitación de personas dependientes de tales sustancias.

El seguimiento a las tendencias del consumo y la evaluación del impacto de las políticas y mecanismos de prevención en Colombia resulta complejo, debido a que no se cuenta con la información suficiente, pues no existen mecanismos de recolección y análisis de información periódica que hayan permitido generar series estadísticas comparables, y los diversos estudios que se han llevado a cabo en años anteriores utilizaron metodologías distintas, lo cual imposibilita en la mayoría de los casos las comparaciones entre ellos. A pesar de estos problemas hay algunas cifras que permiten dar cuenta del problema de consumo de SPA en Colombia; según el estudio sobre Salud Mental realizado en el año 2003 y la Encuesta Nacional Sobre Consumo SPA en Jóvenes Escolares 12-17 años de 2004, aproximadamente el 10% de la población adulta y el 7% de la población joven-estudiante han consumido drogas ilícitas. Las cifras también indican que 3 de cada 20 colombianos han vivido alguna alteración mental a causa de las sustancias psicoactivas.

Por otro lado, de acuerdo con el *Estudio nacional de salud mental*, 1 de cada 15 colombianos abusa del alcohol; 1 de cada 200 dependen de él y 1 de cada 100 abusa de otras sustancias. El inicio de consumo de alcohol y el tabaco se hace desde los 13 años y de sustancias psicoactivas como la marihuana y cocaína antes de cumplir 15 años. El consumo de dichas sustancias genera un impacto negativo en el desarrollo humano y social del país, por ello las políticas están enfocadas en prevenir, mitigar y superar las condiciones y factores que dinamizan los riesgos y la vulnerabilidad frente al consumo del SPA<sup>23</sup>.

---

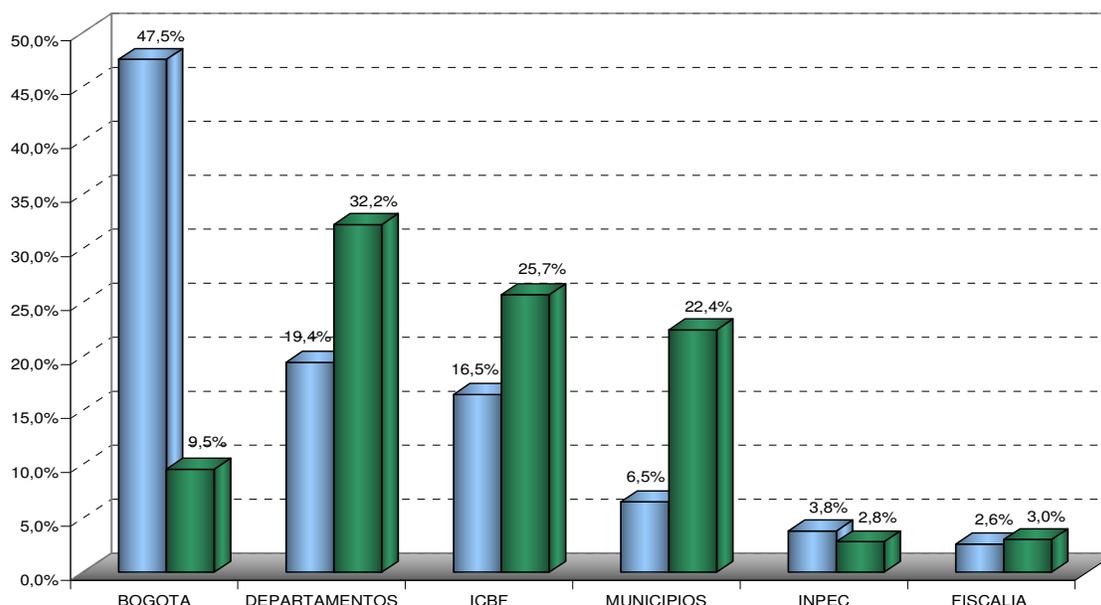
teniendo estos que ejecutarse a través de la DNE. Una aclaración importante es que la DNE ejecuta las decisiones del CNE y por tal motivo los presupuestos en gastos de funcionamiento e inversión pueden aumentar considerablemente de año a año, ya que estos se deben distribuir entre otras entidades del Estado que hacen parte del CNE (fuente: Grupo Gestión Presupuestal, DNE).

<sup>23</sup> Ver documento: Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto. Ministerio de Protección Social 2007.

La participación de la estrategia de Reducción de la Demanda en el gasto total antidrogas del año 2006 fue de 2,6%, correspondiente a una inversión de \$33.859 millones. De estos recursos el 55% fue destinado a objetivos relacionados con prevención y tratamiento de personas fármaco-dependiente. Es importante resaltar que las entidades territoriales, incluida Bogotá, invirtieron alrededor de \$21.738 millones en esta estrategia durante la vigencia 2006, lo que representa una participación de 64,2%. Esto quiere decir que, en lo referente a reducción de la demanda de drogas, existe un alto grado de corresponsabilidad de los gobiernos locales frente al esfuerzo del Estado central. Más específicamente en el caso de los departamentos y municipios, la prioridad en la destinación de recursos fue la realización de campañas para la prevención del consumo de sustancias psicotrópicas (ver Gráfico 11).

**Gráfico 12.**

**Entidades de mayor participación en recursos destinados a Reducción de la Demanda**



Fuente: entidades del Estado del orden central y territorial. Cálculos DJS



De las entidades del sector central, el ICBF<sup>24</sup> fue la que más destinó recursos en el 2006 para financiar esta estrategia, con una participación de \$8.703 millones, equivalentes al 25,7%, seguida por la Fiscalía General de la Nación con \$1.022 millones (3%) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC con \$958 millones (2,8%), destinados a programas para prevención del inicio y uso indebido de sustancias psicoactivas en cualquier momento del ciclo vital, y tratamiento en Centros de Atención en Drogadicción y Servicios de Fármacodependencia (ver

24 El ICBF es miembro de la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas.

tabla 2). Respecto al tipo de recurso, el 74,46% del gasto en la estrategia de reducción de consumo provino de presupuesto de funcionamiento y el 25,54% de inversión.

#### **v) Gestión Ambiental**

Entre los distintos efectos nocivos que las drogas ilícitas infligen, uno de los de mayor complejidad es el daño al medio ambiente, por cuanto los químicos utilizados en las distintas fases de la producción y la incorrecta disposición de los mismos implican consecuencias irreversibles sobre los ecosistemas, la biodiversidad y otros recursos como el agua potable.

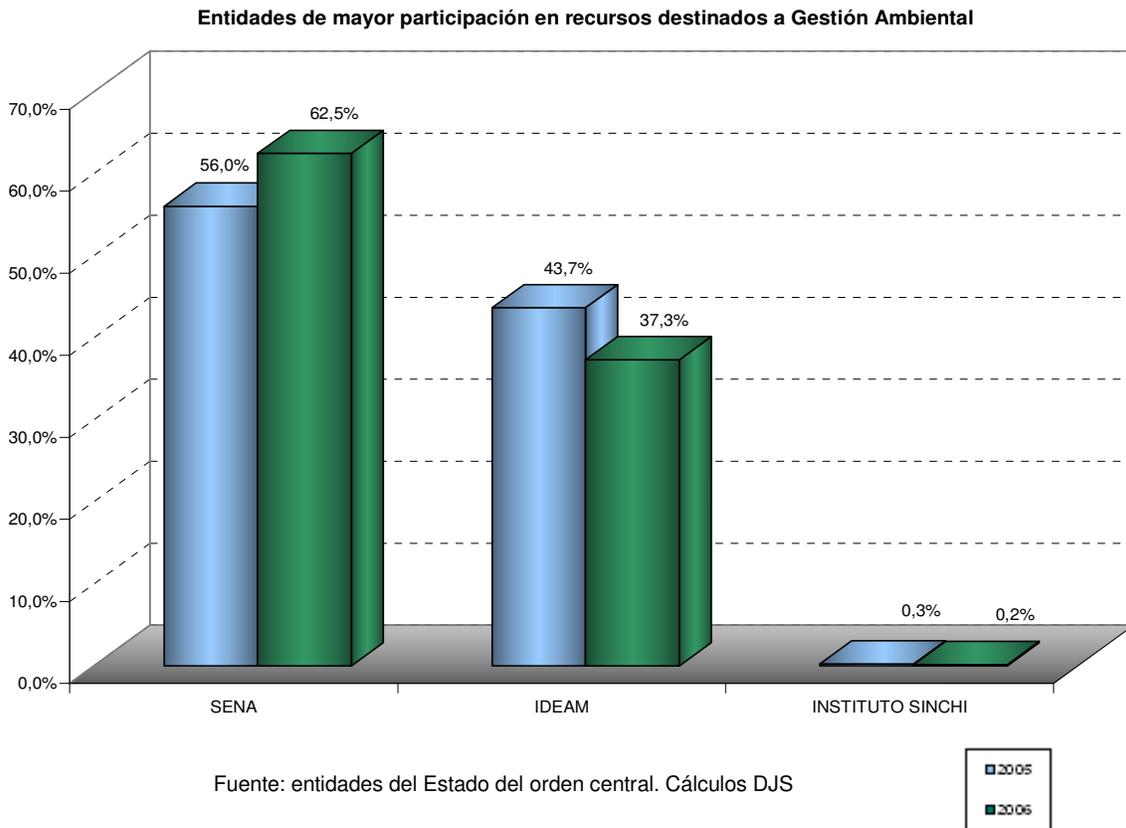
Las quemadas y talas indiscriminadas utilizadas por los cultivadores ilícitos para empezar la siembra, sumadas a la estrategia de ubicar los cultivos en zonas de frontera para evitar la presión de la acción del Gobierno, han contribuido a la destrucción de ecosistemas vírgenes, que llevan a la pérdida de todo tipo de hábitats, suelos, aire y fuentes hídricas, poniendo en peligro la biodiversidad de varias zonas y vulnerando uno de los principales recursos con los que cuenta el país.

Todo lo anterior, además del daño ambiental, obviamente tiene repercusiones en la salud de las comunidades que se surten de agua de dichas fuentes hídricas contaminadas. De acuerdo con análisis técnicos realizados, “la obtención de 1 Kg de pasta básica de cocaína, se vierten en el ambiente 1,9 litros de ácido sulfúrico y 1,25 litros de amoníaco” (Versión Preliminar Plan de Lucha Contra las Drogas; 2007, 57). Todas estas sustancias son altamente tóxicas para los humanos y de ser ingeridos en altas proporciones pueden generar serios problemas de salud.

Esta compleja problemática ha demandado la acción del Estado colombiano, ante lo cual se ha impulsado el Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, el cual ofrece lineamientos para el manejo de la erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato. Así mismo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Consejo Colombiano de Seguridad han venido formulando mecanismos para la adecuada destrucción de las sustancias químicas desviadas para actividades ilícitas, sin embargo, aun hay muchos esfuerzos por realizar en esta materia como el fortalecimiento de la legislación ambiental así como la aplicación de las distintas normas que actualmente castigan el daño a ecosistemas y áreas protegidas.

Para mitigar esta problemática el Estado colombiano invirtió \$76.842 millones en el año 2006, 18,5% más que en 2005.

#### **Grafico 13.**



## vi) Política Internacional

El objetivo fundamental de la estrategia de Política Internacional es “articular y armonizar estrategias que permitan el posicionamiento regional y global del Estado colombiano como protagonista en las relaciones políticas y económicas establecidas con los diferentes actores del panorama internacional, guardando siempre un total respeto por todos los principios rectores de las relaciones internacionales y la política exterior” (Versión Preliminar Plan Nacional de Lucha contra las Drogas 2007). Lo anterior, bajo los principios de responsabilidad compartida, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales, y la participación de Colombia en escenarios políticos internacionales que se relacionen con el problema mundial de las drogas.

Durante 2006, los recursos destinados a política internacional alcanzaron los \$58 millones, equivalente a una participación de 0,004% en el gasto total.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad que más recursos destina a esta estrategia, con una participación del 88,8%, seguida por la Fiscalía General de la Nación.

## **Anexo 1. Indicadores de seguimiento a la política de lucha contra las drogas**

Para complementar el análisis de esfuerzo presupuestal del Estado en la lucha contra las drogas en el país, resulta pertinente dar una mirada a la evolución de la problemática en sus distintas manifestaciones, con el propósito de determinar si la inversión de recursos se refleja en avances en el logro de los objetivos de política.

Para este propósito se utiliza indicadores, distribuidos en las seis estrategias de la política antidrogas: Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas, Fortalecimiento Jurídico e Institucional, Reducción de la Demanda de Drogas, Desarrollo Alternativo, Gestión Ambiental y Política Internacional. Si bien en este documento no fue posible obtener resultados para todos los indicadores propuestos, por no contar con la información estadística necesaria, a continuación se expone un conjunto de ellos para los cuales sí se dispuso de los datos. Sin embargo, es claro que para la realización de este mismo ejercicio a futuro, será necesario la cooperación de las entidades ejecutoras, conjuntamente con la información de gasto presupuestal, la información estadística que se requiere para poder calcular la batería completa de indicadores.

### **Indicador 1:** Toneladas de cocaína incautada por año / Potencial total de producción de cocaína en toneladas por año

Propósito del indicador: Determinar el porcentaje de cocaína disponible para consumo.

Para el cálculo del indicador se formuló y aplicó “**el modelo de simulación a cocaína**”<sup>25</sup>. El eje central del modelo es la conversión de plantas de coca, hoja de coca, pasta básica y base de cocaína incautados a clorhidrato de cocaína. En otras palabras, lo que se hizo es disponer un laboratorio teórico de cocaína alimentado con datos procedentes de las incautaciones.

El modelo emplea datos del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) desde 2001 a 2007, esta información fue reportada por las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Además, utiliza los resultados de la investigación titulada Características Agroindustriales del Cultivo de

---

<sup>25</sup> Disponibilidad de cocaína en Colombia (documento de trabajo). Dirección Nacional de Estupefacientes – Subdirección Estratégica y de Investigaciones. Junio de 2008.

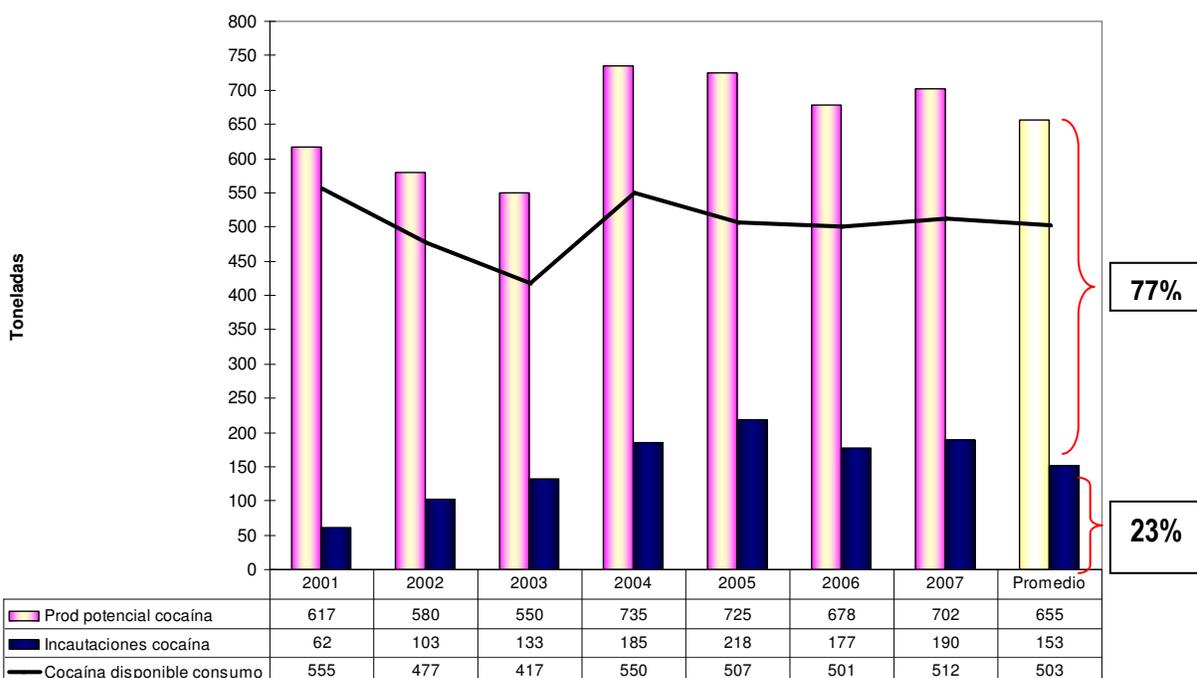
Coca en Colombia, realizado por la DNE y UNODC/SIMCI en el 2006 y estudios desarrollados por el Estado colombiano y Naciones Unidas, principalmente.

El avance en el análisis es el manejo de resultados por departamentos y municipios mayores cultivadores de coca. Así, explota la información regional del Estudio de Productividad.

Ahora bien, los resultados del modelo se enfrentan a la producción de clorhidrato de cocaína para obtener la disponibilidad de cocaína para consumo y la cocaína que salió del comercio.

Simultáneamente, al análisis ingresa la estimación de la cantidad anual de cocaína empleada por los consumidores de cocaína en Colombia. Con las variables descritas, el resultado es la determinación de la cantidad de cocaína disponible para exportación a los mercados internacionales.

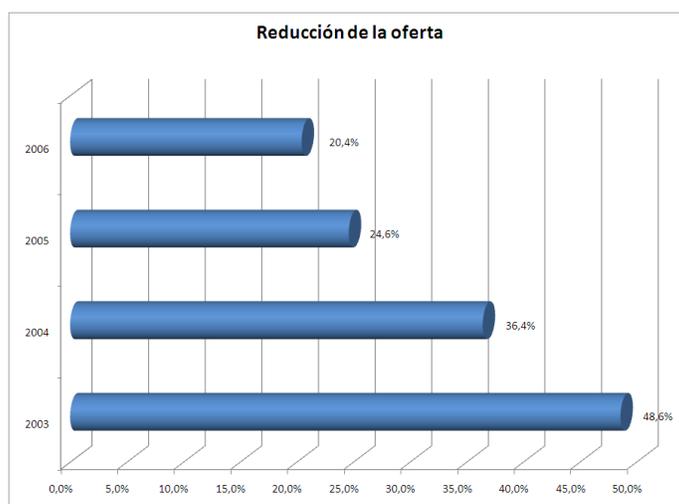
### Reducción de la Oferta Indicador No.1



Fuente: Observatorio nacional de Drogas y SIMCI / UNODC. Cálculos DNE

**Indicador 2:** Número de Has de coca sustituidas por otras coberturas vegetales /  
Número de Has erradicadas total

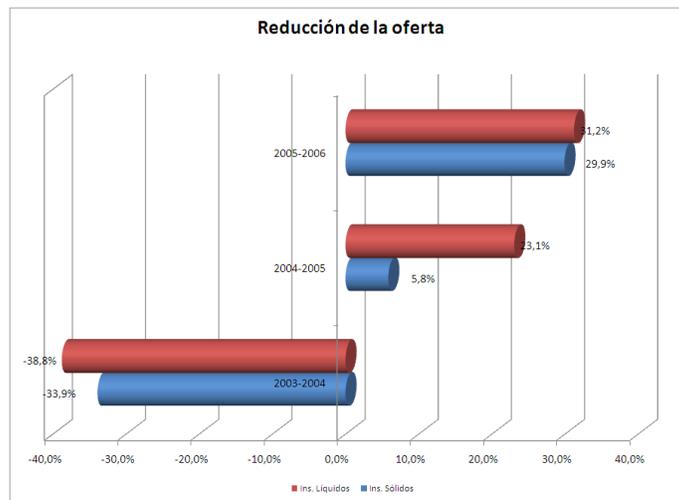
Este indicador muestra una tendencia decreciente para este periodo; sugiere que, mientras en 2003 un 48,6% del total de Has que se erradicaron (manualmente o vía aspersión), fueron reemplazadas por alguna cobertura vegetal distinta a ilícitos; en tanto que en 2006, este porcentaje llegó a 20,4%, es decir una reducción de más de 27 puntos porcentuales. Estos resultados vienen explicados por dos vías: por un lado un incremento en el número de Has erradicadas manualmente y por aspersión, y de otro una disminución en el número de Has de coca reemplazadas por otras coberturas vegetales.



Fuente: Acción Social y SIMCI. Cálculos DJS

**Indicador 3:** Variación % anual en incautación de insumos (sólidos y líquidos)

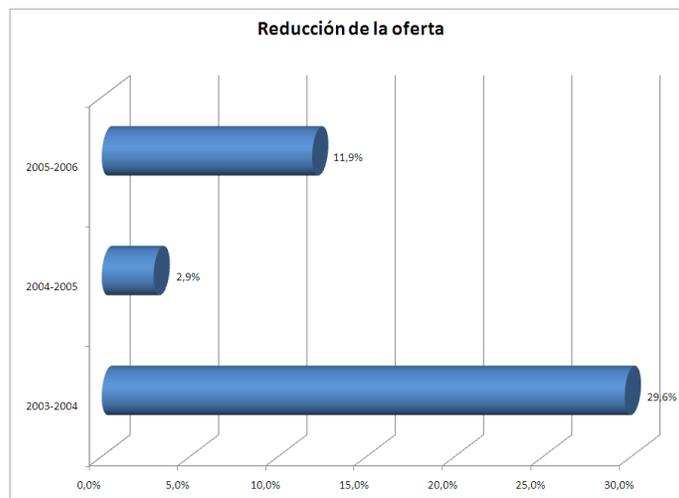
Este indicador muestra una tendencia creciente bastante acentuada; mientras entre 2003 y 2004 el decomiso de insumos químicos sólidos decayó casi un 34%, entre 2005 y 2006 creció un 30%. Caso similar se presentó con los insumos líquidos, pasando de un decrecimiento de 39% a un incremento de 31% para el mismo periodo. Esto refleja en buena medida los resultados positivos que ha arrojado un mayor número de operaciones interdictivas desarrolladas por las Fuerzas Armadas.



Fuente: Observatorio Nacional de Drogas- DNE y SIMCI. Cálculos DJS

#### Indicador 4: Variación % en número de laboratorios destruidos

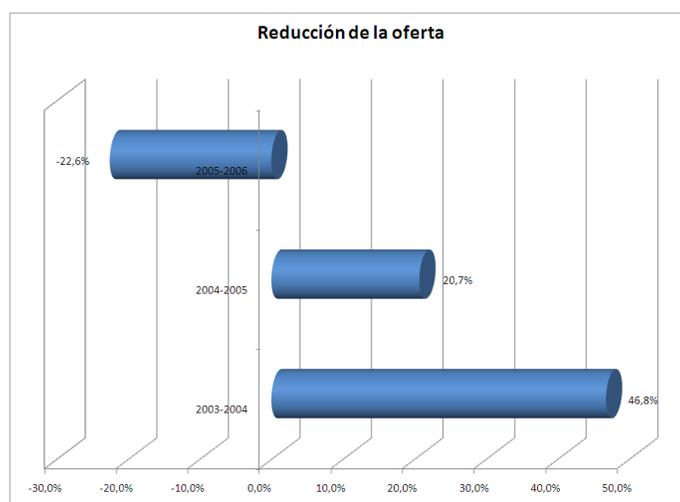
Este resultado contrasta con el indicador anterior, pues muestra una tendencia marcadamente decreciente; mientras entre 2003 y 2004 la destrucción de laboratorios para el procesamiento de alcaloides crecía casi al 30%, entre 2005 y 2006 dicho crecimiento no alcanzó el 12%. Por supuesto este resultado no puede interpretarse como negativo, pues puede ser resultado de una gradual mayor presencia territorial de las Fuerzas Armadas, lo que impediría que los narcotraficantes mantengan la misma infraestructura física que en 2002.



Fuente: Observatorio Nacional de Drogas- DNE y SIMCI. Cálculos DJS

**Indicador 5:** Variación % en número de capturas por narcotráfico

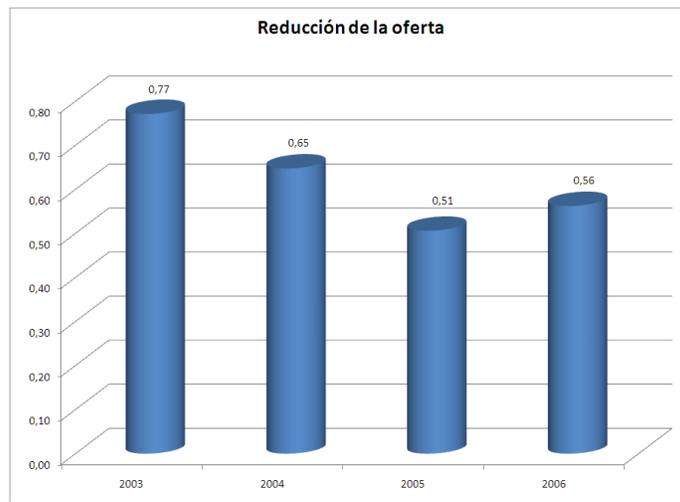
Este indicador muestra resultados similares al anterior; mientras entre 2003 y 2004 las capturas relacionadas con ley 30 crecían al 47%, entre 2005 y 2006 decrecieron al 22%. Esto puede ser explicado no por un menor esfuerzo de las Fuerzas Armadas, sino por una mayor capacidad disuasiva de las mismas y de la ley como tal (incluyendo la probabilidad de ser extraditado).



Fuente: INPEC, Observatorio de Drogas de Colombia. Cálculos DJS

**Indicador 6:** Número de Has de coca sustituidas por otras coberturas vegetales / Total de Has sembradas

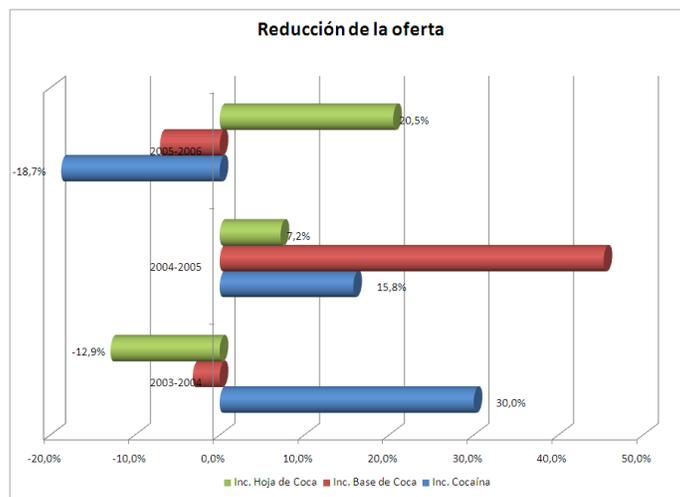
Este indicador muestra que, mientras en 2003, por cada Ha sembrada con coca se sustituyó 0,77 Has por otras coberturas vegetales, en 2006 esta cifra llegó a las 0,56 Has. Esto es resultado de que la sustitución de coca por otras coberturas cayó más rápidamente que la tasa a la que disminuyeron las Has de coca cultivadas.



Fuente: SIMCI. Cálculos DJS

**Indicador 7:** Variación % en incautación de drogas (HCl, base y hoja)

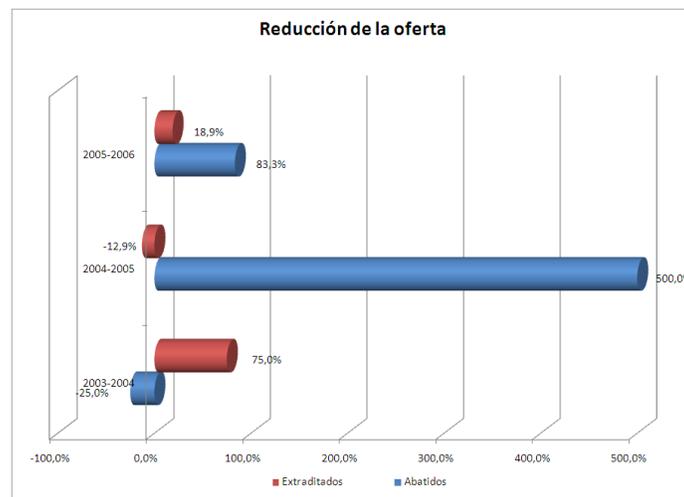
Los resultados operacionales frente a incautación de hoja de coca y sus sustancias derivadas no muestran una tendencia clara; mientras los decomisos de cocaína y de base parecen mostrar una tendencia similar a otros resultados como las capturas o la destrucción de infraestructura, es decir, decreciente, los de hoja de coca pasaron de decrecer un 13% entre 2003 y 2004, a crecer un 20% entre 2005 y 2006. Esto podría interpretarse como que una mayor incautación de hoja de coca y una disminución en el número de Has de coca sembradas, podría implicar un menor procesamiento de base y cocaína, y por tanto menores incautaciones de los mismos productos. Sin embargo, este supuesto implicaría necesariamente que estaría saliendo menos HCl y base de coca para ser comercializada.



Fuente: Ministerio de Defensa (Grupo de Estadísticas). Cálculos DJS

### Indicador 8: Variación % en datos de baja y extraditados

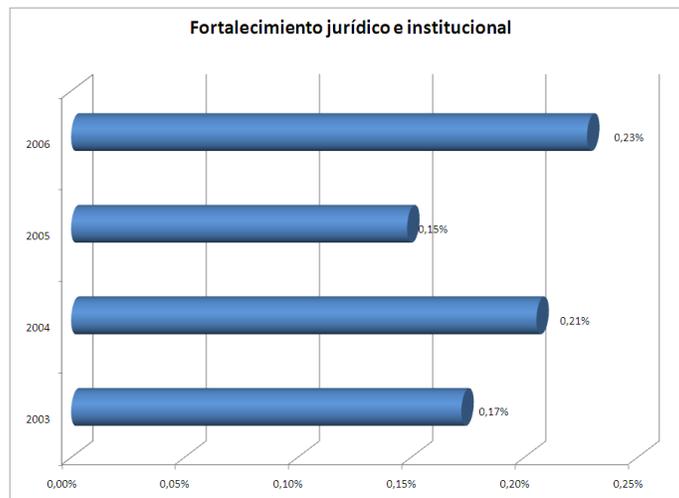
El comportamiento de las bajas causadas a organizaciones narcotraficantes tiene una tendencia creciente; mientras en 2003 se causaron apenas 4 bajas, en 2006 esta cifra llegó a 33, lo cual se refleja en tasas de crecimiento tan elevadas como lo muestra el indicador. Sin embargo, las extradiciones aprobadas muestran una tendencia decreciente; mientras entre 2003 y 2004 crecían al 75%, entre 2005 y 2006 lo hicieron al 19%. Esto muestra cierta coherencia con la evolución decreciente de las capturas y de las condenas proferidas por ley 30.



Fuente: Ministerio de Defensa (Grupo de Estadística) y Ministerio del Interior y de Justicia. Cálculos DJS

### Indicador 9: Número de extradiciones / Número de capturas

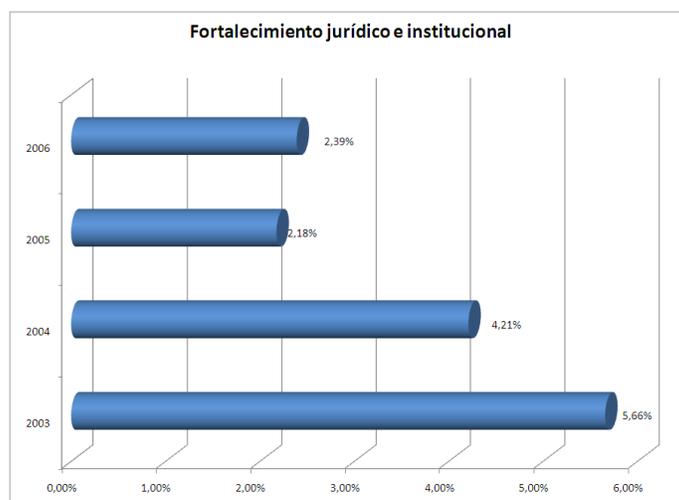
Este indicador exhibe una tendencia creciente poco acentuada; mientras en 2003, por cada captura por narcotráfico se aprobaron 0,17 extradiciones, en 2006 esta cifra llegó a 0,23. Lo anterior como resultado de un crecimiento anual continuo en el número de extradiciones aprobadas, en tanto que el número de capturas creció a tasas relativamente más bajas.



Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia e INPEC, Ministerio de Defensa (Grupo de Estadística).  
Cálculos DJS

**Indicador 10:** Número de sentencias de extinción o comiso def. / Número de bienes incautados

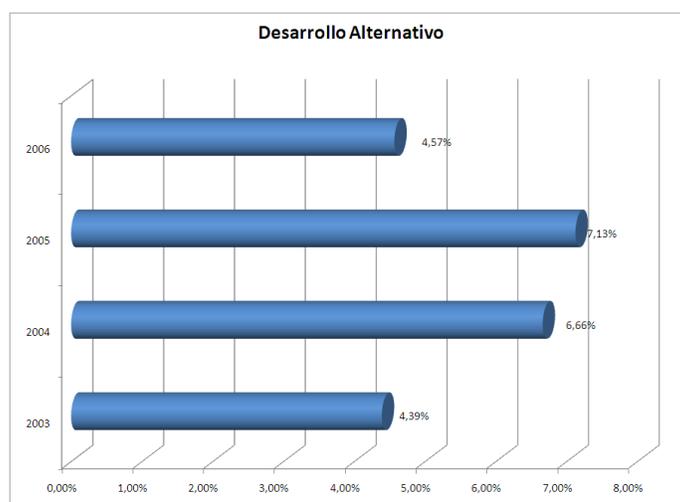
Este indicador muestra una tendencia marcada decreciente durante el periodo; mientras en 2003 el número de sentencias de extinción de dominio (o comiso definitivo) proferidas a favor del Estado representaron el 5,6% del total de bienes incautados y puestos a disposición de la DNE, en 2006 dicho porcentaje se redujo la mitad, alcanzando un 2,3%. Por supuesto, lo anterior es resultado de que la tasa a la cual crece la incautación de bienes a los narcotraficantes es mayor que el crecimiento en la capacidad instalada del sistema de justicia para evacuar los procesos y emitir sentencias.



Fuente: DNE –Dirección de Bienes. Cálculos DJS

**Indicador 11:** Número de Has de coca en parques naturales / Número de Has sembradas

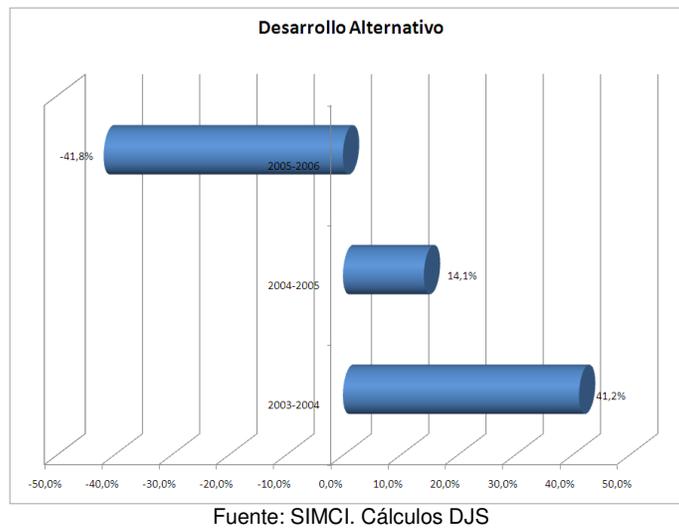
Este indicador muestra una tendencia creciente, a pesar de experimentar un retroceso para el último año analizado; mientras en 2003 un 4,4% de los cultivos de coca en Colombia estaban ubicados en zonas protegidas o de reserva ambiental (parques naturales), en 2005 este porcentaje llegó a 7,1%; sin embargo, para 2006 regresó a los niveles observados en 2003, con un 4,5%. Lo anterior, como consecuencia de la concentración de labores de erradicación manual desde 2006 en particular en zonas de reserva ambiental.



Fuente: SIMCI y Dirección de Parques Nacionales. Cálculos DJS

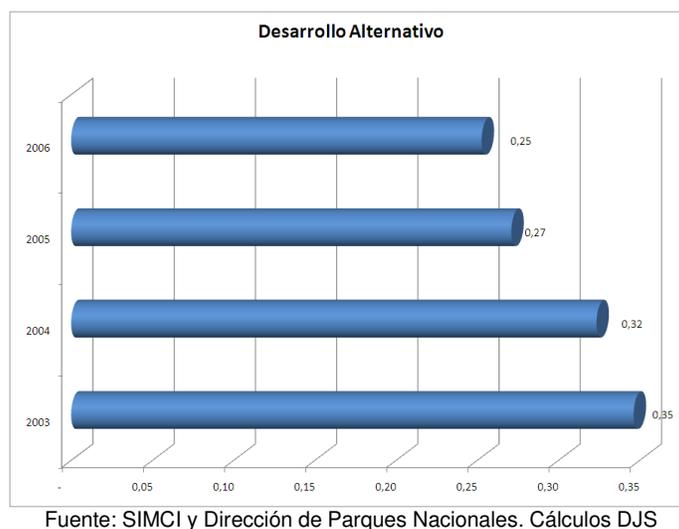
**Indicador 12:** Variación % en Has sembradas en parques

Este indicador refleja un resultado coherente con el resultado anterior; mientras entre 2003 y 2004 las Has de coca sembradas en parques naturales crecieron al 42%, entre 2005 y 2006 se redujeron en 41%. Claramente muestra una acentuada tendencia decreciente.



**Indicador 13:** Número de Has de bosque reemplazadas por coca / Número de Has sembradas

La tendencia de este indicador es levemente decreciente para el periodo analizado; mientras en 2003 por cada Ha sembrada de coca se destruyó 0,35 Has de cobertura vegetal boscosa, en 2006 esta cifra bajó a 0,25 Has. Lo anterior puede ser explicado en virtud de la movilidad que han mostrado los cultivos ilícitos hacia zonas de no conservación forestal.



**Indicador 14:** Variación % recursos de cooperación asignados

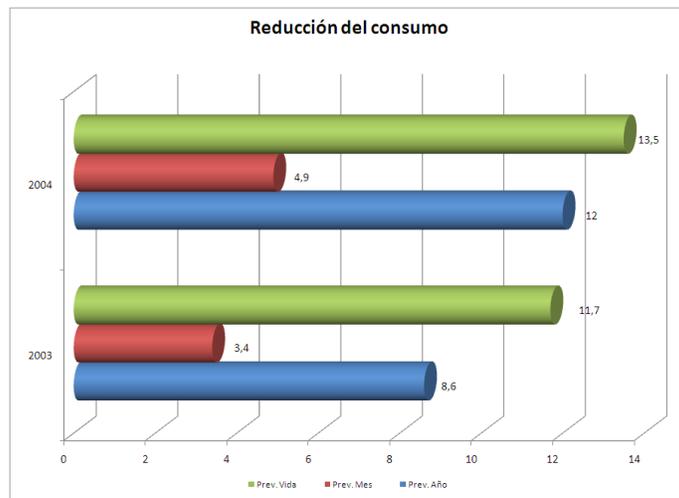
Los recursos de cooperación utilizados para el cálculo de este indicador no incluyen aquellos provenientes de Plan Colombia en su componente de apoyo a la Fuerza Pública. Están más relacionados con recursos destinados a tareas de prevención del consumo, fortalecimiento institucional y desarrollo alternativo (familias guardabosques y proyectos productivos). La tendencia resulta claramente creciente, además con tasas de crecimiento bastante elevadas. Esto es coherente con el mayor énfasis que se ha dado durante los últimos cuatro años a las labores de erradicación manual y desarrollo alternativo, a través de Acción Social.



Fuente: Acción Social. Cálculos DJS

**Indicador 15:** Prevalencia de consumo global de drogas (vida, año y mes)

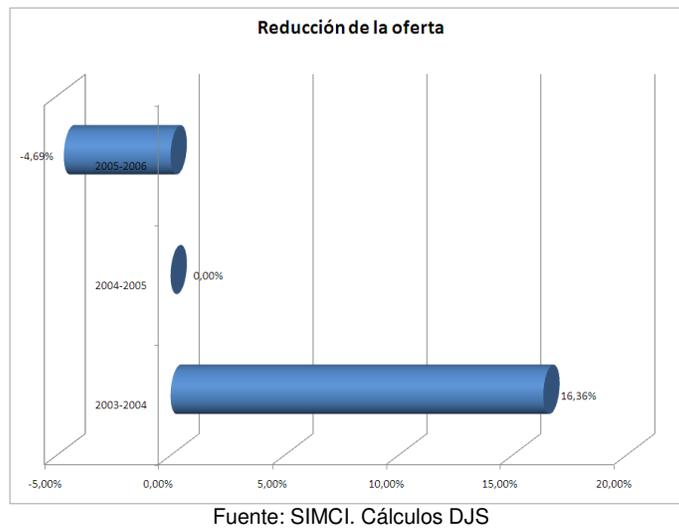
Este indicador, si bien no cuenta con rigurosidad técnica por cuanto las observaciones de prevalencia de consumo de drogas de vida, último año y último mes fueron producto de la aplicación de metodologías diferentes, al menos la comparación intertemporal puede servir para identificar alguna tendencia. Mientras en 2002 la prevalencia de vida global de consumo de drogas ilícitas llegó a 11,7, en 2004 esta cifra alcanzó el 13,5. Resultados similares mostraron las prevalencias de último año y mes, que pasaron de 8,6 a 12, y de 3,4 a 4,9, respectivamente. Si bien no se puede concluir que en un espacio de dos años los indicadores de consumo crecieron en estas magnitudes, pues las dos metodologías se aplicaron sobre grupos etáreos diferentes, sí se puede observar una tendencia creciente del problema de consumo de drogas en la población menor de 24 años.



Fuente: Datos 2003, Encuesta Nacional 2001 en jóvenes escolarizados de 10 a 24 años, Programa Rumbos; Datos 2004: Encuesta Nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas en jóvenes escolares de 12 a 17 años. Cálculos DJS

### Indicador 16: Variación de la producción potencial de cocaína

Este indicador, que podría resumir en alguna medida todo el esfuerzo interdictivo del Estado en la lucha contra la oferta de drogas, muestra una tendencia claramente decreciente; mientras entre 2003 y 2004, la producción potencial de cocaína del país creció al 16%, entre 2005 y 2006 se redujo casi a una tasa del 5%. Sin embargo, en cifras absolutas la producción potencial sigue manteniéndose arriba de las 600 TnM (toneladas métricas) durante los tres últimos años de análisis, muy a pesar de que las áreas sembradas se hayan disminuido y las erradicaciones hayan aumentado. Esto podría sugerir que, las mejoras en productividad y rendimiento de los cultivos de coca, innovaciones en los procesos de obtención así como la alta movilidad y rotación de los mismos, están contrarrestando en buena medida los esfuerzos del Estado por disminuir su oferta potencial de cocaína hacia los mercados.



**Indicador 17:** Valor de la producción potencial de cocaína (precios en Colombia)

Este indicador muestra una tendencia un poco distinta a la evolución de la producción potencial por efecto de la variación en los precios internos del HCl de cocaína. Si bien la producción potencial ha mostrado una leve tendencia creciente, los precios en pesos han mostrado una disminución de casi \$350.000 por kg entre 2003 y 2006 (en pesos corrientes). Por tanto, la valoración de la producción potencial exhibe también una tendencia decreciente entre 2004 y 2006: mientras en 2004 la producción potencial (640 TnM) costaría en el mercado nacional 2,94 billones, la de 2006 (610 TnM) tendría un valor de 2,53 billones.

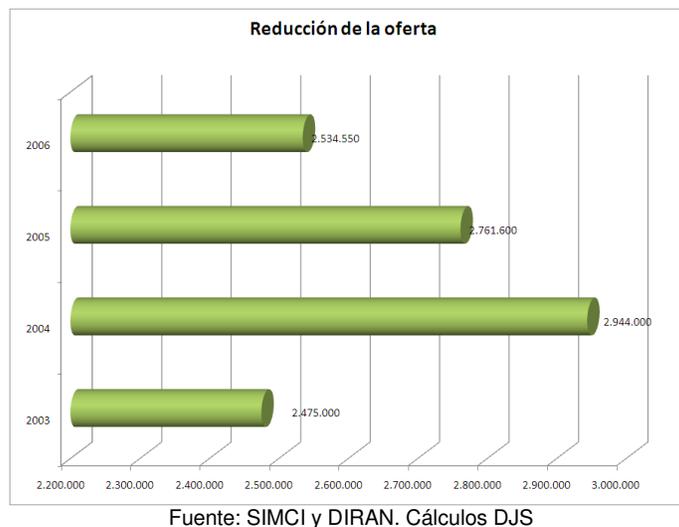


Tabla 23. Precios del HCL de cocaína en Colombia 1991-2006

Año	'000 COL\$/kg	US\$/kg
1991	950	1.500
1992	1.020	1.500
1993	1.377	1.750
1994	1.488	1.800
1995	1.232	1.350
1996	1.762	1.700
1997	1.769	1.550
1998	2.101	1.472
1999	2.800	1.592
2000	3.100	1.485
2001	3.599	1.571
2002	4.389	1.532
2003	4.500	1.565
2004	4.600	1.713
2005	4.315	1.860
2006	4.155	1.762

Fuente: DIRAN

### Indicador 18: Movilidad de cultivos

$B = \text{Has abandonadas } t / \text{No. Has sembradas } t + \text{Nuevas Has } t / \text{No. Has sembradas } t$

B representa el porcentaje de Has móviles (que se movieron a otra zona o que llegaron a una zona) respecto al total de Has sembradas en un periodo de tiempo.

#### Datos de entrada

Hectareas de coca	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Variación área cultivada	-15.765	-11.839	9.002	-11.081
Área estable	11.558	24.813	18.793	15.412
Área abandonada	82.913	51.114	48.254	60.637
Área nueva	67.148	42.233	57.256	49.556
Total sembrada	86.340	80.350	85.750	77.870

#### Cálculos

Área estable %	13,4%	30,9%	21,9%	19,8%
Área abandonada %	96,0%	63,6%	56,3%	77,9%
Área nueva %	77,8%	52,6%	66,8%	63,6%
Móvil %	173,8%	116,2%	123,0%	141,5%
Móvil en Has	1,738	1,162	1,230	1,415

Fuente: SIMCI. Cálculos DJS

Los resultados indican que, entre 2003 y 2006 la cantidad de Has móviles como porcentaje del total de Has encontradas en los censos, ha venido en aumento. Es decir, mientras entre 2003 y 2004, por cada Ha sembrada había 1, 16 Has móviles, entre 2005 y 2006 esta cifra pasó a 1,41 Has. Esto refleja que, a pesar de que el número total de Has sembradas ha venido disminuyendo, cada vez en más común que cada año se encuentren nuevas Has en sitios donde antes no había, y que se abandonen cultivos que venían siendo productivos.

## **Conclusiones**

- La mayor presencia del Estado en distintas zonas del territorio nacional, a través de las Fuerzas Armadas o de otras entidades estatales, puede haber traído como consecuencia que varios de los resultados operacionales contra el narcotráfico vayan creciendo a tasas cada vez más bajas o decreciendo. Es decir, la presencia militar del Estado, puede estar disuadiendo a las organizaciones narcotraficantes para desarrollar su actividad.
- La evidencia soporta la anterior hipótesis en cuanto a variables como la destrucción de infraestructura física (laboratorios), decomisos de activos muebles (transportes), capturados, condenados, dados de baja, entre otras, además de la reducción en el número de hectáreas sembradas con coca.
- Sin embargo, los cálculos basados en los últimos ejercicios de productividad y rendimiento realizados por el Proyecto SIMCI, sugieren un crecimiento en la producción potencial de cocaína, a pesar de observar una reducción en el número de hectáreas sembradas, como consecuencia de una mayor productividad de la hoja de coca en cuanto al número de cosechas al año
- Esto puede sugerir que, ante la presión de la política interdictiva del Estado, tanto los cultivadores y procesadores, como las organizaciones de narcotraficantes, han variado su “tecnología” o modo de producción, para evitar caer en manos de las autoridades.
- No existe evidencia contundente del incremento en los indicadores de consumo de drogas en la población, por cuanto las mediciones realizadas por RUMBOS, DNE y MinProtección no son comparables metodológicamente. Sin embargo, los indicadores de prevalencia calculados para varios grupos etéreos muestran tendencias crecientes en el periodo analizado.

## **Bibliografía**

- Informe del Presidente Álvaro Uribe Velez al Congreso de la República (Elaborado por Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación) - Julio de 2007
- Plan Integral Contra las Drogas (2007-2010). Documento de la Dirección Nacional de Estupefacientes en coordinación con entidades del orden central. Mayo 2007
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 El Estado Comunitario Desarrollo para Todos.
- Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto. Ministerio de Protección Social - 2007
- Balance Plan Colombia 1999-2005, documento del Departamento Nacional de Planeación –Dirección de Justicia y Seguridad.
- Sitio de Internet del Observatorio de Drogas de Colombia. <http://odc.dne.gov.co/>
- Sitio de Internet del Proyecto SIMCI. [www.biesimci.org](http://www.biesimci.org)
- Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)- Departamento Nacional de Planeación -Dirección de Justicia y Seguridad - Febrero 2007.
- Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico. En “Drogas ilícitas en Colombia su impacto económico, político y social. 1997.