



Libertad y Orden

República de Colombia

Gasto directo del Estado colombiano contra las drogas

(2007-2008)



Libertad y Orden

República de Colombia

Gasto directo del Estado colombiano contra las drogas*

(2007-2008)

Bogotá 2009



* Los comentarios al documento pueden ser enviados a: aparra@dnp.gov.co y lalvarado@dne.gov.co

Dirección General
Esteban Piedrahita Uribe

Subdirección General
Juan Mauricio Ramírez Cortés

Secretaría General
Elizabeth Gómez Sánchez

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
Paola Buendía García

Elaborador por:
Ivette Altamar Consuegra
Ruth Baquero Quevedo
Helga Hernández Reyes
Adela Parra González

© Gasto directo del Estado colombiano contra las drogas
(2007-2008)
Bogotá, D.C., 2009

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

Dirección Nacional
Omar Adolfo Figueroa Reyes

Secretaría General
Amparo Lucía Vega Montoya

Subdirección Estratégica y de Investigaciones
Janny Jalal Espitia

Elaborado por:
Coordinación Observatorio de Drogas de Colombia
Luis Eduardo Alvarado Rosero

Coordinación Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Henry Pabón Gómez

Supervisión de Publicaciones
Luz Ángela Andrade Arévalo

Corrección de Estilo
Jairo Peláez Díaz

Diseño y Diagramación
Javier Romero Cárdenas

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
1. Metodología del informe 2007-2008	6
1.1 Metodología empleada para la consolidación de la información	6
1.2 Dificultades y limitantes en la cuantificación	7
2. Resultados presupuestales 2007- 2008	
2.1. Principales resultados	8
2.2 Descripción por estrategia	11
2.2.1 Desarrollo alternativo	11
2.2.2 Reducción de la oferta de drogas ilícitas	13
2.2.3 Fortalecimiento jurídico e institucional	15
2.2.4. Reducción de la demanda de drogas	17
2.2.5. Política internacional	20
2.2.6. Gestión ambiental	20
3. Indicadores	21
3.1 Participación de los recursos antidroga en el PIB colombiano	21
3.2 Oferta de cocaína en Colombia	21
3.3 Valoración de la producción potencial de cocaína y sus incautaciones	22
4. Conclusiones y recomendaciones	24
Bibliografía	25
Anexo	26

INTRODUCCIÓN

El objetivo central de este documento es estimar el valor de la inversión del Estado colombiano en la lucha contra las drogas para el periodo comprendido entre 2007 y 2008. Así mismo, realizar el análisis del gasto mediante elementos de evaluación y seguimiento frente a la política de lucha contra las diferentes manifestaciones de la droga.

Para el logro de estos objetivos en el desarrollo de los temas, se tienen en cuenta las diferentes estrategias y acciones implementadas por el Estado para contrarrestar cada uno de los eslabones de la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas. Estas actividades son las que recoge el estudio para su valoración, mediante la ejecución presupuestal del gasto antidroga para los años 2007 y 2008, por parte de las instituciones del ámbito central y territorial.

El informe comprende cuatro secciones: un componente metodológico descrito en la primera, la exposición y análisis de las cifras de gasto en la segunda, indicadores que relacionan el gasto antidroga realizado con respecto a los resultados obtenidos en la tercera y, conclusiones y recomendaciones en la cuarta.

Finalmente, se quiere resaltar que, si bien este análisis es un esfuerzo interinstitucional de la Dirección Nacional de Estupeficientes -DNE- y el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, la información contenida en él depende en alto grado de los aportes de las instituciones del orden nacional y territorial, mediante el suministro, la adopción y la evaluación de la metodología establecida para la recolección y consolidación de la misma, la cual se encuentra consignada en este informe.

1. Metodología del informe 2007 - 2008

1.1 METODOLOGÍA EMPLEADA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Dando continuidad al ejercicio realizado desde 1995 por el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección Nacional de Estupefacientes, concerniente a la estimación periódica de los gastos directos del Estado colombiano en la lucha contra las drogas; en el 2009 se realizó la actualización del informe de los gastos ejecutados para los años 2007 y 2008. Para el efecto, se requirió a las entidades del orden nacional y territorial el reporte de la información relacionada con su ejecución de gasto antidroga, discriminándolo en gasto destinado a funcionamiento o inversión, y clasificándolo según el tipo de estrategia antidroga en la que estuviese inscrito.

Dichas estrategias, obedecen a la clasificación realizada por la Dirección Nacional de Estupefacientes en un ejercicio de planificación de la política de lucha contra las drogas¹. De esta forma, para efectos de este documento se entenderá:

- **Desarrollo alternativo** “proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan sustancias narcóticas y psicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural específicamente diseñadas para ello, en el contexto de crecimiento económico nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en países que realizan acciones en contra de las drogas, reconociendo las características socioculturales particulares de cada comunidad y grupo objetivo, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas”².

- **Reducción de la oferta de drogas ilícitas:** Todas aquellas actividades ilícitas encaminadas a la obtención, ofrecimiento y comercialización de las mismas en los mercados consumidores, sean estos nacionales o internacionales.
- **Fortalecimiento jurídico e institucional:** La estrategia busca aumentar la efectividad de la lucha contra las drogas por medio de una constante adaptación de los marcos institucional y normativo, ajustándose a las condiciones dinámicas de las actividades delictivas asociadas a las drogas ilícitas.
- **La reducción del consumo:** acciones que permitan monitorear y controlar el creciente consumo interno de drogas en la población, e implementar iniciativas para su tratamiento y rehabilitación. Es por ello, que esta política tiene como eje transversal, la construcción de capacidad de respuesta, tanto técnica, institucional, financiera y de integración, para reducir la incidencia, la prevalencia y el impacto de las drogas.
- **Política internacional:** acciones para articular y armonizar estrategias que permitan el posicionamiento regional y global del Estado colombiano en el combate contra las drogas, en atención al principio de “*Responsabilidad Compartida*” establecido por la Convención Única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes de 1961.
- **Gestión ambiental:** procesos para conservar y recuperar el medio ambiente y los recursos naturales renovables en el marco del desarrollo sostenible. Incorpora acciones para mitigar impactos ambientales y conservación ecológica.

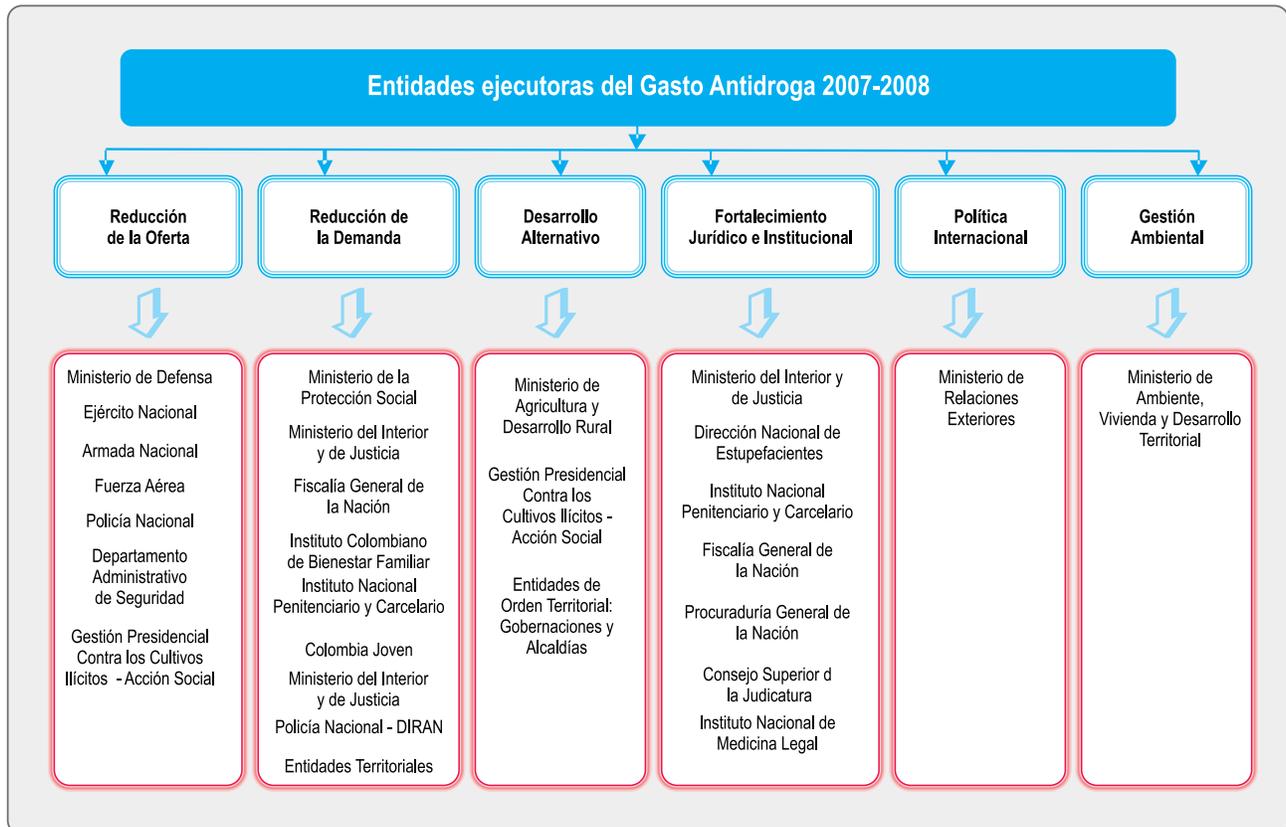
De esta forma y desde la vigencia de este estudio, se empezó con el proceso de requerimiento de información de manera oficial, a través de la Resolución del Consejo Nacional de Estupefacientes N° 001 del 11 de febrero de 2009, “por medio de la cual se adopta el procedimiento para el reporte de los gastos directos del Estado en la lucha contra las drogas y se dictan otras disposiciones”.

Para la elaboración de este estudio, se tomó como insumo la información reportada por 25 entidades del orden nacional y 17 de orden territorial (9 gobernaciones y 8 alcaldías).

1 Plan Integral Contra las Drogas 2007-2010, Documento de trabajo coordinado por la DNE, mayo de 2007.

2 Declaración sobre las Drogas, sesión especial de las Naciones Unidas sobre Drogas, Nueva York 1998

Gráfico 1



La información de carácter nacional fue consolidada por el DNP, según lo transmitido por las correspondientes oficinas de planeación, y la información de las entidades territoriales fue recopilada y consolidada por la DNE, de acuerdo a la metodología y formatos dispuestos para tal fin.

1.2 DIFICULTADES Y LIMITANTES EN LA CUANTIFICACIÓN

Durante el tiempo de elaboración de este informe surgieron algunas dificultades que se convierten en limitantes para el análisis de las cifras:

- Las entidades territoriales, no cuentan con estrategias ni lineamientos específicos dentro de sus actividades o funciones misionales, que puedan ser identificados desde la programación presupuestal, según los parámetros planteados en este documento. Por lo tanto, algunas entidades no cuentan con una base de datos que permita desagregar este tipo de gastos.
- Las gobernaciones y alcaldías no reportan con regularidad la información solicitada de los gastos, la falta de continuidad limita su comparación. Si bien, el requerimiento es realizado a las 32 gobernaciones y alcaldías de ciudades capitales, la respuesta no guarda la continuidad requerida en esta clase de análisis.
- Con el objeto de eliminar una posible duplicidad del gasto entre el orden nacional y el territorial, el documento excluyó de los reportes en las entidades nacionales las transferencias presupuestales, ya que se entiende que deben ser reportadas por las entidades territoriales al destinarse a alguno de los componentes señalados.
- Para el caso específico del sector defensa, que cuenta con una participación importante en la ejecución del gasto destinado a la reducción de la oferta de drogas ilícitas, fue necesario un trabajo de depuración detallada de la información reportada. De esta manera, se llevaron a cabo

varias sesiones de trabajo coordinadas por el DNP con la Dirección de Planeación y Presupuestación del Ministerio de Defensa Nacional y las oficinas de planeación de las diferentes Fuerzas. Como resultado de estas reuniones, se lograron afinar las actividades concretas en las que participan las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, ajustando el requerimiento de la información.

En cuanto al alcance del documento, es importante tener presente que para la cuantificación del gasto del sector en este estudio, fueron identificados puntos críticos relacionados con la falta de unidad en el criterio de inclusión y estimación de los gastos incorporados al personal, equipos e inmuebles asociados a operaciones de lucha antinarcoóticos, ya que por la dinámica propia del sector, éstos, en la mayoría de los casos, responden a misiones multipropósito, lo que implica la posible subestimación o sobreestimación en el cálculo de los recursos utilizados por unidades de las Fuerzas, que no tienen como misión principal la lucha contra las drogas.

Estos puntos, pese a las concertaciones efectuadas, no han sido subsanados en su totalidad y siguen existiendo diferencias en la manera como son reportados por cada una de las Fuerzas, lo que ha contraído la definición de una estrategia en con-

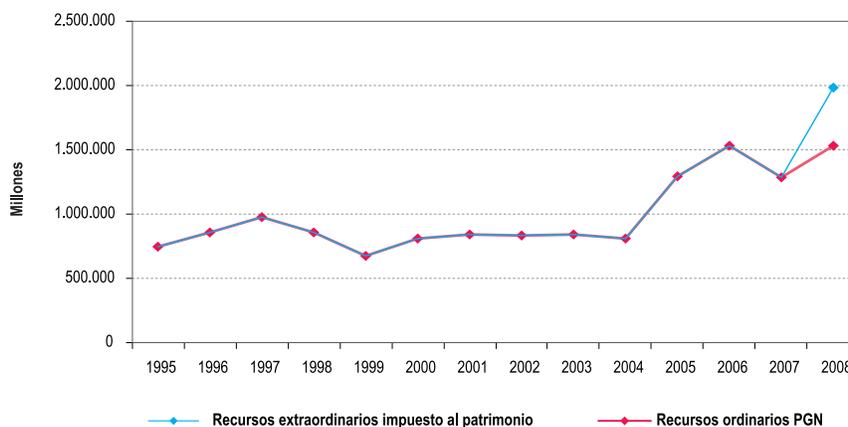
junto con DNP para establecer una metodología especial al interior del sector, que se espera sea reflejada en los próximos documentos de gasto.

2. Resultados presupuestales 2007- 2008³

2.1. PRINCIPALES RESULTADOS

En esta sección se presenta el análisis del gasto del estado colombiano en la lucha contra las drogas para los años 2007 y 2008, haciendo referencia a los resultados de la ejecución presupuestal que cada una de las entidades nacionales y territoriales realiza con los recursos de inversión y funcionamiento provenientes del Presupuesto General de la Nación. De acuerdo con la metodología de la sección anterior, el gasto que el Estado ha destinado a combatir las drogas ilícitas, se ha clasificado en 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.

Gráfico 2
Serie de Gasto Antidroga 1995-2008
(millones de pesos constantes de 2008)



Fuente: entidades del Estado del orden nacional y territorial. Cálculos DJS-DNP

³ Todas las cifras presentadas en esta sección están expresadas en pesos constantes de 2008

En el periodo 2007 - 2008 el gasto antidroga ascendió a \$3.27 billones de pesos constantes de 2008 (con recursos extraordinarios), de los cuales \$1.29 billones corresponden a la vigencia 2007 y \$1.98 billones a 2008, con un incremento de 54.16% en términos reales.

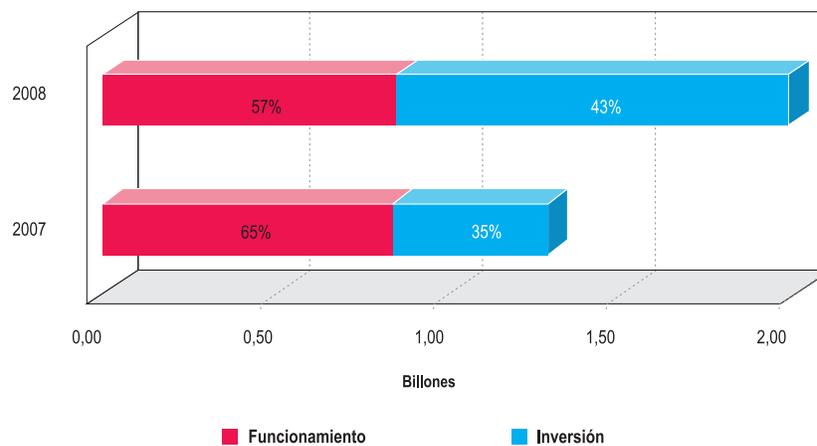
En cuanto al tipo de recursos ejecutados, los resultados muestran que el 65% del gasto antidrogas en 2007 provino del presupuesto de funcionamiento y el 35% de recursos de inversión; en tanto que para 2008 se presentó una recomposición del gasto frente al año inmediatamente anterior, puesto que la distribución fue de 57% para funcionamiento y 43% para inversión. Teniendo en cuenta, en 2008 se ejecutaron recursos extraordinarios provenientes del impuesto al patrimonio (sector defensa) equivalentes a \$453,314 millones de pesos⁴, la tendencia de los anteriores resultados sugieren cambios importantes en la estrategia de la lucha contra las drogas, dando prioridad al desarrollo de proyectos de adquisición, ampliación y adecuación de infraestructura y equipos de comunicaciones y de transporte, como

también al fortalecimiento, capacitación y modernización institucional.

Para 2007 del gasto total antidrogas, el 60,41% correspondió a la estrategia de reducción de la oferta; un 25,76% a fortalecimiento jurídico e institucional y un 10,53% a desarrollo alternativo. Las estrategias restantes tuvieron una participación menor en el gasto, reducción de la demanda con un 2.55%; política internacional con un 0,74% y gestión ambiental con un 0,01%. Para el año 2008, la distribución de recursos entre las diferentes estrategias guardó coherencia con la tendencia en la composición del gasto en 2007: un 67,96% se destinó a reducción de la oferta; 21.98% al fortalecimiento jurídico e institucional; el 7,19% a desarrollo alternativo; un 2,77% a reducción de la oferta; el 0,097% a política internacional y un 0,005% a gestión ambiental.

Tal y como se puede ver en el Gráfico 4, la distribución porcentual del gasto total antidrogas presentó algunas variaciones entre 2007 y 2008, sin afectar significativamente la composición del gasto.

Gráfico 3
Composición del Gasto Antidrogas por tipo de Recursos 2007 - 2008
(billones de pesos constantes de 2008)

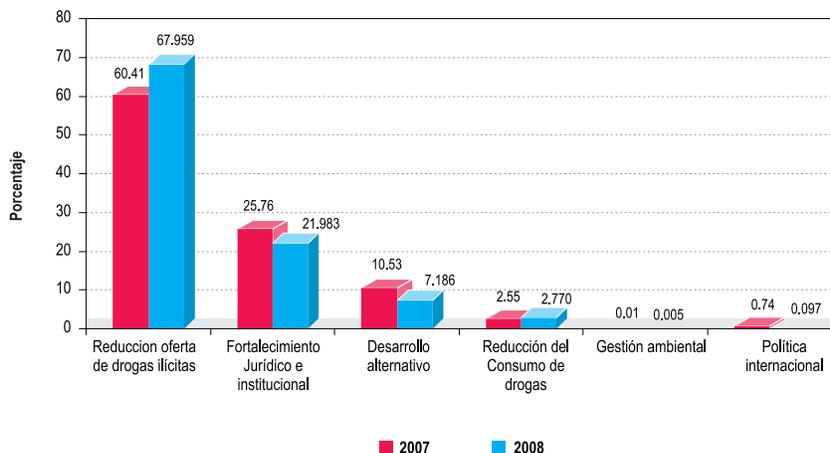


Fuente: entidades del Estado del orden Nacional y Territorial. Cálculos DJS-DNP

⁴ Los recursos extraordinarios fueron ejecutados en 2008, por la Armada (Plan Orión) \$452,229 millones de pesos y la Fuerza Aérea \$1,085 millones de pesos, las demás Fuerzas no reportaron ejecución de recursos extraordinarios.

Gráfico 4

Distribución del gasto en la lucha contra las drogas por estrategia 2007 - 2008



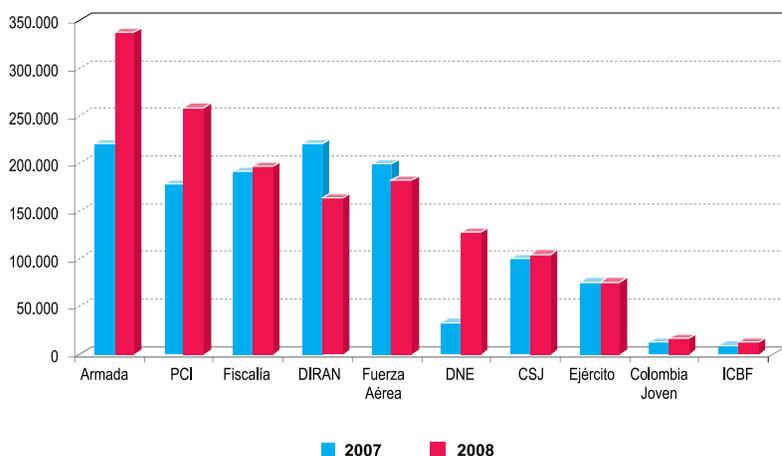
Fuente: entidades del Estado del orden Nacional y Territorial. Cálculos DJS-DNP

Respecto a la distribución del gasto de 2008 por entidades⁵, se observa que en 10 se el 74.5% del gasto total. La Armada Nacional fue la de mayor participación en el gasto con 17% (\$337,592 millones); seguida por la Gestión Presidencial Contra los Cultivos Ilícitos -PCI- de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional con

13.1% (\$258,737 millones); la Fiscalía General de la Nación con 9.9% (\$197,085 millones); la Fuerza Aérea Colombiana con 9.2% (\$182,257 millones) y la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional con 8.3% (\$163,863 millones). Las demás entidades mantienen una participación cercana al 17% como se puede ver en el Gráfico 5.

Gráfico 5

Entidades que más aportan al gasto antidroga 2007 - 2008 (millones de pesos constantes de 2008)



Fuente: entidades del Estado del orden nacional y territorial. Cálculos DJS-DNP

⁵ Hace referencia a la ejecución de recursos ordinarios del Presupuesto General de la Nación

Los organismos del orden nacional de menor participación en la tarea antidroga durante 2008 no alcanzaron en conjunto a concentrar el 1% del gasto total. Entre ellas se encuentran el Ministerio de Relaciones Exteriores con 0,036% (\$714 millones); la Procuraduría General de la Nación con 0,016% (\$313 millones); el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- con 0,006% (\$120 millones); el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con 0,005% (\$95 millones) y la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF- con 0,004% (\$81 millones).

Para el período analizado, se hace evidente la poca participación de las entidades encargadas de los temas de gestión ambiental y de política internacional, frente a aquellas que ejecutan sus recursos en las estrategias de reducción de la oferta y de fortalecimiento jurídico e institucional. Los recursos que el Estado empleó en la estrategia de reducción del consumo de drogas, se han mantenido constantes durante los últimos años, presentando un ligero aumento para el año 2008. Sin embargo, los recursos destinados al desarrollo alternativo presentaron una disminución para este último año, en comparación con los recursos invertidos en los años inmediatamente anteriores.

Por otra parte, el gasto ejecutado por las entidades territoriales⁶ ascendió a \$22,549 millones en 2008, reportando un incremento de 34.24% con respecto a 2007 (\$16,798 millones). Este gasto de los entes territoriales se concentró en programas y proyectos relacionados con la reducción de la oferta de drogas ilícitas y en el desarrollo alternativo. Por su parte, el esfuerzo fiscal de los departamentos y municipios representó el 1.2% del total del gasto antidroga del Estado para el período en consideración.

2.2 DESCRIPCIÓN POR ESTRATEGIA

2.2.1 Desarrollo alternativo

El desarrollo alternativo según las Naciones Unidas es “un proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan sustancias narcóticas y psicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural específicamente diseñadas para ello, en el contexto de crecimiento económico nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en países que realizan acciones en contra de las drogas, reconociendo las características socioculturales particulares de cada comunidad y grupo objetivo, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas⁷”.

Tabla 1
Resumen del Gasto Antidrogas Entidades orden nacional y territorial 2007-2008
(Millones de pesos constantes de 2008)

Entidades	2007	%	2008	%	2007+2008	%
Nacionales	1.269.249	98,69%	1.959.980	98,86%	3.229.229	98,8%
Territoriales	16.798	1,31%	22.549	1,14%	39.347	1,2%
Total	1.286.047	100%	1.982.529	100%	3.268.576	100%

Fuente: entidades del Estado del orden nacional y territorial. Cálculos DJS-DNP

⁶ Las entidades territoriales que respondieron la solicitud con información fueron nueve (9) gobernaciones y ocho (8) alcaldías.

⁷ Declaración sobre las Drogas, Sesión especial de las Naciones Unidas sobre drogas, New York, 1998.

La estrategia de desarrollo alternativo promovida por el Gobierno nacional se inició en los años ochenta 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. Dichos proyectos tenían como finalidad, apoyar a estos grupos poblacionales en la construcción de alternativas lícitas que les otorgaran medios de subsistencia y les permitieran la generación de algún excedente con el objeto de reinvertirlo, promoviendo el crecimiento productivo de estos individuos y aumentando el costo de oportunidad de sembrar cultivos ilícitos⁸.

Desde principios de la presente década el Gobierno nacional adopta un nuevo enfoque del desarrollo alternativo, concentrando sus acciones hacia la generación de condiciones y oportunidades lícitas para el empleo productivo y sostenible de la mano de obra rural, sustrayéndola así del circuito ilegal. Es así, como se aprueba el documento Conpes 3218 de 2003 “Programa de Desarrollo Alternativo”, cuya implementación ha estado a cargo de la Gestión Presidencial contra los Cultivos Ilícitos -PCI- de Acción Social. En la actualidad, la estrategia de Desarrollo Alternativo implementada por el PCI comprende dos programas:

1) Programa de Familias Guardabosques -PFGB- apoya a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, a quienes ofrece temporalmente un incentivo económico condicionado y acompañamiento integral (técnico-ambiental y social), para que emprendan iniciativas productivas sostenibles, a partir del uso legal de la tierra y de los recursos naturales.

Hasta 2008, el Programa de Familias Guardabosques benefició aproximadamente 100.000 familias e hizo presencia en 89 municipios de 19 departamentos del país, 66.000 familias suscribieron contrato individual y 1.790 veredas lo hi-

cieron con contrato colectivo. El PFGB, erradicó voluntariamente 9,036 hectáreas, y se recuperaron en bosque y rastrojo alto 53.477 hectáreas, manteniendo un área total de 2.987.468 hectáreas libres de cultivos ilícitos⁹.

2) El Programa de Proyectos Productivos trabaja con organizaciones sociales en zonas de frontera agrícola, en la implementación y sostenimiento de proyectos agrícolas y agroforestales de mediano y largo plazo como cacao, caucho, palma de aceite, café y forestales (maderables y no maderables), al igual que nuevas líneas alternativas como apicultura, piscicultura, caña panelera, turismo rural y artesanías.

Hasta 2008, el Programa de Proyectos Productivos benefició a 48.974 familias, promoviendo el establecimiento de 441.817 hectáreas de proyectos legales (café, cacao, caucho, palma de aceite, forestales, bosques, y otros). El programa también contribuyó con el fortalecimiento de más de 740 organizaciones de base de Desarrollo Alternativo.

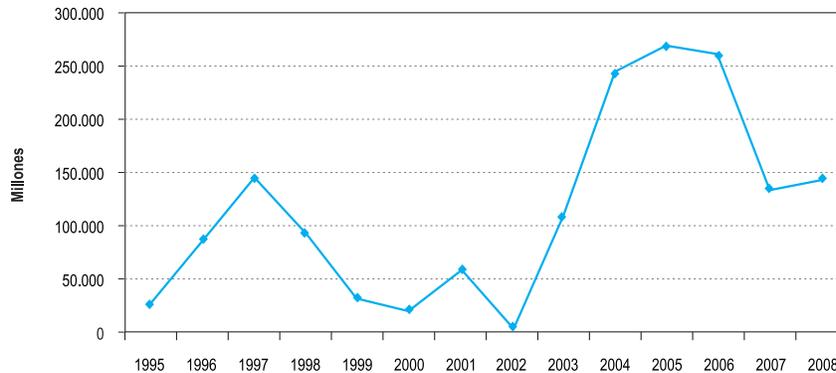
En términos presupuestales para esta estrategia, el Estado destinó en 2007, \$135.458.4 millones (en pesos constantes de 2008) y \$142.465.6 millones en 2008, lo que significa un crecimiento del 5.17% en términos reales. Agregando lo ejecutado en las vigencias 2007 y 2008 el gasto en desarrollo alternativo alcanzó \$277.924 millones de pesos.

En cuanto a la discriminación del gasto por entidades, se encuentra que la mayor proporción de recursos fue ejecutada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional con el 98,64%, distribuidos en los Programas de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos. El 1,36% restante fue ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Si bien las entidades territoriales, es decir gobernaciones y alcaldías, reportan haber asignado recursos en esta estrategia, hay que tener presente que estos valores son contabilizados por el sector central.

8 Plan Integral Contra las Drogas 2007-2010. Documento de trabajo, coordinado por la DNE.

9 Censo de Cultivos de Coca, SIMCI-UNODC, Junio de 2009.

Gráfico 6
Gasto del Estado en desarrollo alternativo 1995-2008
 (millones de pesos constantes de 2008)



Fuente: entidades del Estado del orden Nacional y Territorial. Cálculos DJS-DNP

2.2.2 Reducción de la oferta de drogas ilícitas

Se entiende por oferta de drogas todas aquellas actividades ilícitas encaminadas a la obtención, ofrecimiento y comercialización de las mismas en los mercados consumidores, sean estos nacionales o internacionales¹⁰.

La coordinación de la estrategia de lucha contra la oferta de drogas en Colombia, siempre ha estado en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional. Durante el segundo semestre del 2007, este sector lideró un ejercicio de análisis sobre las estructuras ilegales que ponían en riesgo el control territorial del Estado y generaban vacíos de poder. Desde entonces, el sector defensa ha venido trabajando en un concepto integrado de lucha contra la oferta de drogas que tiene en cuenta esfuerzos anteriormente iniciados por otras entidades que incluyen la revisión de la política antinarcóticos adelantada por la DNE en 2007, el seguimiento a las acciones operativas de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en materia de antinarcóticos, desarrollados en el seno del Plan Cóndor¹¹ y los documentos Conpes que dan

las orientaciones de política en temas de cultivos ilícitos¹².

A través de esta estrategia de reducción de la oferta de drogas ilícitas, se pretende combatir actividades delictivas asociadas a la producción y tráfico de drogas, desarrollando actividades tales como: (a) detección, aspersión y erradicación de cultivos ilícitos; (b) control al ingreso, producción, desvío y tráfico de precursores químicos y/o drogas ilícitas; (c) la destrucción de laboratorios para el procesamiento de drogas ilícitas; (d) el desmantelamiento de las organizaciones del narcotráfico y el lavado de activos.

Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos -SIMCI- de las Naciones Unidas¹³, para 2008 el número de hectáreas sembradas con cultivos de coca se redujo en 18% frente a 2007, pasando de 99.000 a 81000 hectáreas. En 2007 y 2008, se fumigaron 153135 y 133496 hectáreas de coca, respectivamente¹⁴. Cabe resaltar que durante el período 2004 - 2010 el gobierno colombiano ha venido trabajando con las Naciones Unidas para mejorar los métodos de medición de los cultivos de coca en el país, lo anterior pudo haber generado un aumento

10 Plan Integral Contra las Drogas 2007-2010. Documento de trabajo, coordinado por la DNE.

11 Estrategia coordinada por la Fuerza Pública, para combatir la cadena de producción y comercialización de drogas ilícitas en Colombia.

12 Estrategia Nacional para la Reducción de la Oferta de Drogas. Documento de trabajo del Ministerio de Defensa Nacional, Enero de 2009.

13 Censo de Cultivos de Coca, SIMCI-UNODC, Junio de 2009.

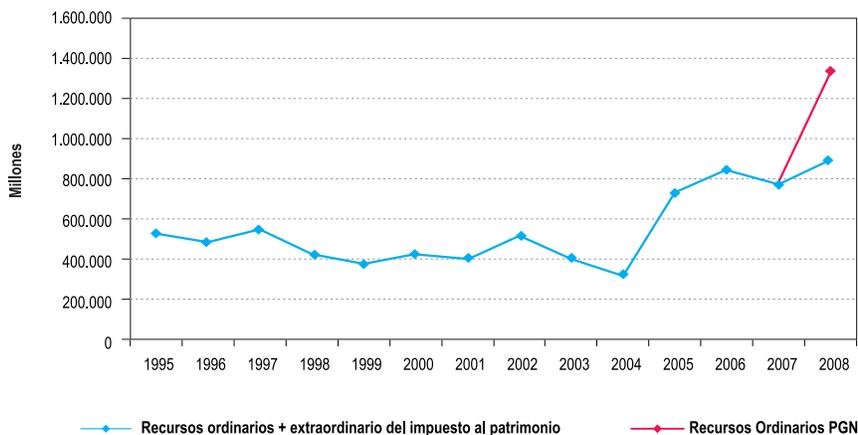
14 Informe de Gestión 2008, Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional.

en la extensión de cultivos ligada al mejoramiento técnico en la recolección de la información por parte SIMCI. 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 52.024 hectáreas sembradas con de coca en 2007 y 84.427 en 2008¹⁵.

Los años 2007 y 2008 fueron considerados decisivos en materia de incautaciones, tanto del producto terminado como de las sustancias químicas empleadas para la producción de drogas ilícitas. Es así como se incautaron 332 toneladas de cocaína y 1.205 kilogramos de heroína. Con relación al control de sustancias químicas para la producción de cocaína y heroína, se incautaron un total de 5.576.656 galones de sustancias líquidas y 7.932.354 kilogramos de sustancias sólidas. Del mismo modo, se presentó un aumento importante (50%) en la destrucción de laboratorios de sustancias ilícitas (base de coca, cocaína, heroína, permanganato de potasio y otros), pasando de 2.295 en 2007 a 3.451 en 2008¹⁶.

Entre 2007 y 2008, los recursos destinados a la reducción de la oferta de drogas ilícitas alcanzó los \$2.12 billones constantes del 2008 (incluye los recursos extraordinarios), que corresponden al 65% del total de gasto antidrogas durante el período. Sin embargo, en 2008 el Estado contó con importantes recursos extraordinarios provenientes del impuesto al patrimonio que permitieron fortalecer esta estrategia. Contabilizando los recursos extraordinarios ejecutados por el Estado, los datos reportados reflejan un esfuerzo significativo al incrementar en un 73,4% los recursos destinados a esta estrategia. Los recursos invertidos, fueron destinados primordialmente para operaciones de aspersión, erradicación, pero sobre todo, interdicción a cargo de la Armada Nacional¹⁷ y la Fuerza Aérea¹⁸, las cuales están involucradas en actividades de control al tráfico de sustancias químicas, persecución y desarticulación de organizaciones dedicadas a la producción y tráfico de drogas, así como, a la destrucción de infraestructura de producción de las mismas.

Gráfico 7
Gasto del Estado en reducción de la oferta de drogas ilícitas 1995-2008
(millones de pesos constantes de 2008)



Fuente: entidades del Estado del orden Nacional y Territorial. Cálculos DJS-DNP

15 Informe de Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos – Grupos Móviles de Erradicación, 2008

16 Datos tomados del Observatorio de Drogas de Colombia. Resultados Operacionales Lucha Contra el Problema de Drogas 1990 -2008. También disponible en versión HTML. Tomado de: <http://www.dne.gov.co>

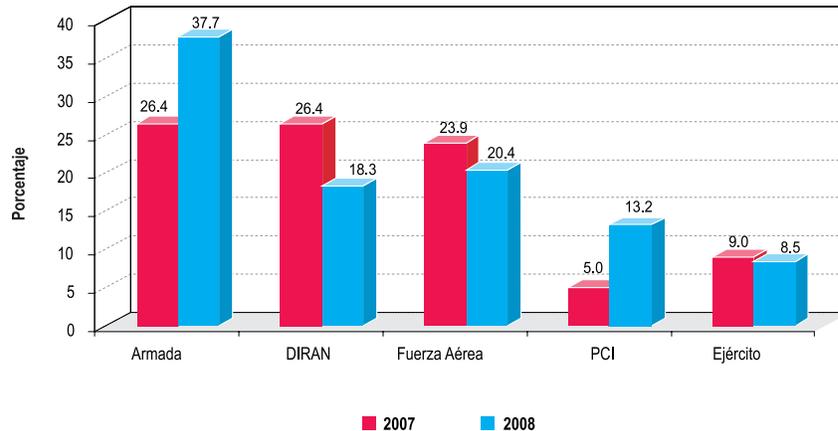
17 En 2008 la Armada con los recursos extraordinarios provenientes del impuesto al patrimonio ejecutó el denominado “Plan Orión”. Este plan se refiere a proyectos de inversión para la adquisición y

mejoramiento de la movilidad, inteligencia y de las capacidades estratégicas. De esta manera, en 2008 la Armada invirtió en el fortalecimiento de la inteligencia naval a nivel nacional (estaciones de guardacostas y unidades de interdicción marítima).

18 La Fuerza Aérea por su parte, registró en 2008 la ejecución de importantes proyectos de inversión en adquisición de plataformas aéreas de inteligencia y en reposición de aeronaves tácticas gracias a los recursos extraordinarios asignados.

Gráfico 8

Entidades con mayor participación en la ejecución de recursos ordinarios en reducción de la oferta 2007-2008



Los porcentajes para 2007 están tomados sobre un total de \$ 776,848 y para 2008 de \$894,003 (sin recursos extraordinarios). Estos valores fueron tomados en millones de pesos constantes de 2008.

Fuente: Entidades del Estado del orden Nacional y Territorial. Cálculos DJS-DNP

En cuanto al esfuerzo presupuestal del Estado realizado en esta estrategia, cabe destacar que para 2008, los recursos ordinarios destinados por las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) ascendieron a \$595.094 millones, es decir, el 66,6% del gasto ejecutado. Llama la atención la importante labor que ha venido adelantando el PCI, como actual entidad coordinadora de la erradicación manual forzosa, con sus Grupos Móviles de Erradicación -GME-, que para 2008 ejecutaron recursos por \$118.204 millones.

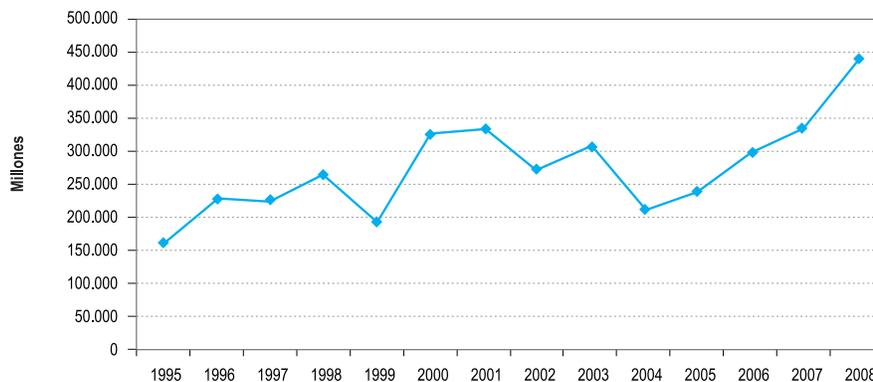
2.2.3 Fortalecimiento jurídico e institucional

La estrategia de fortalecimiento jurídico e institucional busca aumentar la efectividad de la lucha contra las drogas por medio de la constante adaptación de los marcos institucional y normativo, ajustándose a las condiciones dinámicas de las actividades delictivas asociadas a las drogas ilícitas.

La política de lucha contra las drogas propende por el fortalecimiento de la justicia, por medio del desarrollo de una legislación que permita a las autoridades ejercer el control frente a conductas delictivas vinculadas al flagelo de las drogas ilícitas. En este orden de ideas, el fortalecimiento jurídico debe permitir revisiones de las estrategias de control y eliminación de los beneficios económicos subyacentes al narcotráfico, la cual exige entre otras acciones, la de actualización y ajustes legislativos sobre administración de bienes incautados, extinción de dominio y lavado de activos.

Por su parte, el fortalecimiento institucional procede mediante la capacitación a funcionarios estatales que aplican la ley en materia de drogas a la luz del sistema penal acusatorio. De igual manera, esta estrategia evidencia todos los procesos de desarrollo y modernización tecnológica del sector, que permiten la optimización de las labores de la justicia en nuestro país.

Gráfico 9
Gasto del Estado en el fortalecimiento Jurídico e Institucional 1995-2008
 (millones de pesos constantes de 2008)



Fuente: entidades del Estado del orden Nacional y Territorial. Cálculos DJS-DNP

Entre 2007 y 2008, el gasto del Estado colombiano en la lucha contra las drogas destinado a estas acciones creció el 31,6% y continúa manteniéndose como la segunda estrategia en participación dentro del gasto total, con una participación promedio del 23,87% durante el periodo analizado.

Además, la Fiscalía General de la Nación acompañó varios proyectos de ley¹⁹, cuyo objeto fue el fortalecimiento de la intervención penal en diversos aspectos, entre los que pueden señalarse los que propenden por la celeridad y economía procesal en los trámites de extinción de dominio y lavado de activos.

Bajo los principios de coordinación y colaboración armónica, se desarrollaron acciones articuladas de asistencia técnica en temáticas especiales como: derechos humanos; justicia y paz; trata de personas; secuestro y extorsión; lavado de activos; casas de justicia y convivencia ciudadana; administración pública; administración de justicia, sistemas de información y otros.

En la vigencia 2008 el gasto en esta estrategia llegó a \$435.817 millones, de los cuales 23,95% se financió con presupuesto de inversión y 76,05% con recursos de funcionamiento. En cuanto a la distri-

bución del gasto por entidades en 2008, el mayor aporte lo hizo la Fiscalía General de la Nación²⁰ con 45%, seguida por la Dirección Nacional de Estupefacientes²¹ con un 29,4% y el Consejo Superior de la Judicatura²² con un 24%.

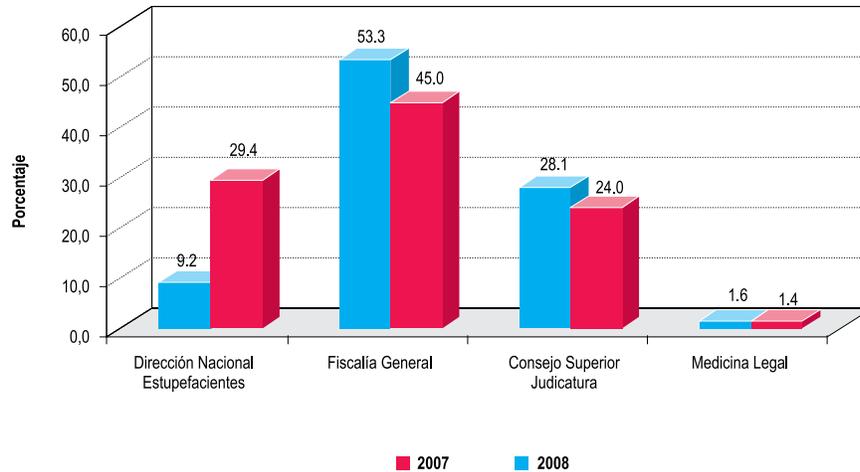
²⁰ Los gastos en lucha contra las drogas reportados por la Fiscalía General de Nación -FGN- para 2007 y 2008 en esta estrategia, no manifiestan una gran diferencia y se encuentran asociados a los mismos rubros. Principalmente al fortalecimiento de las unidades seccionales especializadas en Ley 30/86: la Unidad Nacional Antinarcóticos e Interdicción Marítima -UNAIM-, y la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra Lavado de Activos -UNEDLA-. Es importante tener en cuenta, que para ninguna de las vigencias en cuestión, la FGN reportó recursos aportados en contrapartida al Plan Colombia como venía haciéndolo en ejercicios anteriores.

²¹ La Dirección Nacional de Estupefacientes -DNE-, reporta un incremento importante de los recursos de inversión asociados a la estrategia de Fortalecimiento Institucional que pasó de \$12.122 millones corrientes en 2007 a \$102.000 millones corrientes en 2008. Este gran incremento se explica por dos razones. La primera, el importante esfuerzo en materia de producción de estudios que tuvo la DNE (publicación y lanzamiento del estudio de consumo de sustancia psicoactivas 2008, etc.) y la segunda, los grandes avances en materia de modernización y reestructuración que ha venido realizando esta entidad (p.e., el importante avance para la implementación del Sistema de Información de Administración de Bienes Incautados y la implementación del proceso administrativo para la extinción del derecho de dominio)

²² El Consejo Superior de la Judicatura -CSJ-, reportó gastos en fortalecimiento institucional por un valor de \$93.112 millones corrientes en 2007 y \$104.627 millones para 2008. Estos rubros asociados al funcionamiento de los 2.260 juzgados, identificados por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del CSJ, como competentes en materia de narcotráfico, delitos de lavado de activos, extinción de dominio, tráfico de armas, municiones y explosivos, y tráfico de sustancias químicas.

¹⁹ Proyecto de Ley 139 de 2008 Cámara, 259 de 2008 Senado, por el cual se adiciona la Ley 793 de 2002 y se establecen el trámite abreviado y el beneficio por colaboración.

Gráfico 10
Entidades con mayor participación en la ejecución de recursos en Fortalecimiento Jurídico e Institucional 2007-2008



Los porcentajes para 2007 están tomados sobre un total de \$331.285 y para 2008 de \$ 435,817.3. Estos valores están expresados en millones de pesos constantes de 2008.

Fuente: Entidades del Estado del orden Nacional y Territorial. Cálculos DJS-DNP

2.2.4. Reducción de la demanda de drogas

Colombia cuenta desde 2007 con una Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas, aprobada por el Consejo Nacional de Estupefacientes, proceso liderado por el Ministerio de la Protección Social y dinamizado por la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas²³.

A través de la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas²⁴, se adelantan acciones que permitan monitorear y controlar el creciente consumo interno de drogas en la población e implementar iniciativas para su tratamiento

y rehabilitación. Es por ello, que esta política tiene como eje transversal la construcción de capacidad de respuesta, tanto técnica, institucional, financiera y de integración, para reducir la incidencia, la prevalencia y el impacto de las drogas. Esta política, también responde a las exigencias adquiridas con organismos internacionales como las Naciones Unidas, la CICAD/OEA y la JIFE, que actúan en la esfera de la reducción de la demanda de drogas, en consecuencia con el principio de Responsabilidad Compartida²⁵.

Así mismo, no existen mecanismos de recolección y análisis de información periódica que permitan generar series estadísticas comparables; los diferentes estudios llevados 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, a continuación se citan algunas cifras que permiten dar cuenta del problema del consumo de sustancias psicoactivas -SPA- en Colombia. Según el Estudio Nacional de

²³ Instancia técnica intersectorial constituida y funcional desde el año 2006, en la cual tienen asiento entidades públicas nacionales, departamentales y municipales, entidades académicas, científicas y comunitarias, corresponsales directas de la estrategia de reducción de la demanda de drogas.

²⁴ Por Sustancia Psicoactiva o SPA, se entiende “toda sustancia de origen natural o sintético, lícita o ilícita, que se introduce al organismo (sin prescripción médica) con la intención de alterar la percepción, la conciencia o cualquier otro Estado psicológico” (Franey, 1998). En esta definición se incluyen las sustancias lícitas o ilícitas que cumplen con los criterios de abuso y/o dependencia (potencial adictivo, de desarrollo de tolerancia y de síndrome de abstinencia) descritos en los manuales de psiquiatría.

²⁵ Principio establecido por la Convención Única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes de 1961, que reconoce que la lucha contra las drogas es una responsabilidad colectiva de todos los Estados y que, a ese fin, es necesaria una acción coordinada en el marco de la cooperación internacional.

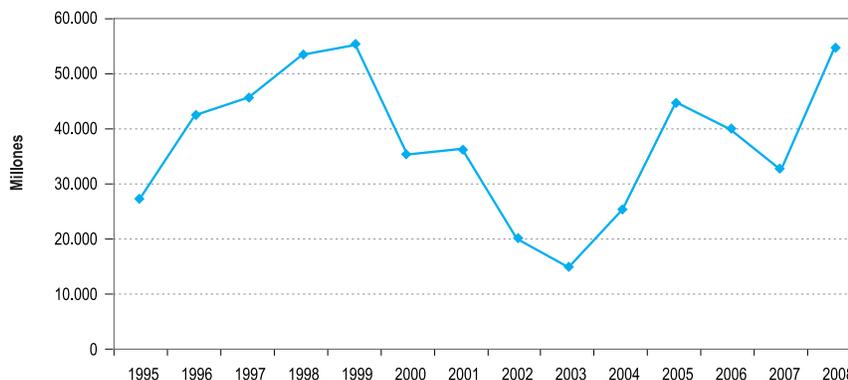
éstas sustancias en Colombia, para 2008, el 9.1% de los colombianos encuestados entre los 12 y los 65 años de edad, es decir, 1.8 millones de habitantes afirman haber usado alguna droga ilícita al menos una vez en su vida. En el último año, el 2,7% de la población encuestada, cerca de 540,000 habitantes, admite haber consumido alguna droga ilícita. Los más afectados por el consumo de drogas ilícitas son hombres y se sitúan entre los 18 y 24 años, seguidos por personas entre 25 y 34 años. Las regiones del país donde hay más consumo de SPA son Antioquia, la zona occidental del país (Valle, Nariño) y Bogotá. La prevalencia promedio entre hombres y mujeres de drogas como: el bazuco es de 0,17%; de éxtasis 0,28% y de heroína 0,2%.

Según el primer estudio comparativo suramericano sobre uso de drogas y factores asociados en población escolar secundaria, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas -CICAD/OEA- en abril de 2008; Colombia tiene indicadores de consumo intermedio, cifras similares a las de Bolivia, superiores a las de Ecuador y Perú e inferiores a las de Argentina, Chile y Uruguay. De igual forma, con respecto al consumo de tabaco se tiene que Colombia, Ecuador y Perú tienen las tasas más bajas; en relación con el consumo de alcohol, Colombia supera levemente

a Ecuador y Perú, y a su vez tiene valores menores que Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay; en relación a la marihuana, Colombia supera a Ecuador y Perú, y registra un menor índice que Bolivia, Argentina, Chile y Uruguay. En lo relacionado con la cocaína, Colombia supera a Ecuador y Perú, y por encima de ella se encuentran Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay.

Con respecto a la evolución del gasto en la estrategia de reducción de la demanda de drogas para el período de estudio se observa que, en términos relativos, se da una pequeña disminución de la participación promedio de esta estrategia frente al gasto total antidroga, que desde 2004 mantuvo un promedio cercano a 2,95% y para 2008 estuvo en el 2,77%. Sin embargo, en términos absolutos y mediante el análisis de la serie histórica, en pesos constantes de 2008, se observa una tendencia ascendente de los recursos que el Estado destinada a combatir el consumo de drogas para los períodos 1995-1999, 2003-2005 y 2007-2008. Pese a lo anterior, es importante tener presente que el valor que se observa para 2008 (\$54.917 millones) es muy cercano al valor asignado en 1999 (\$55.031 millones de pesos constantes de 2008). Es así como para 2007, el Estado destinó \$32.810 millones para esta estrategia, que se incrementó en un 67,38% pasando a ser \$54.917 millones en 2008.

Gráfico 11
Gasto del Estado en la reducción del consumo de drogas 1995-2008
(millones de pesos constantes de 2008)



Fuente: entidades del Estado del orden Nacional y Territorial. Cálculos DJS-DNP

De la asignación del Estado colombiano para la vigencia 2008 en la estrategia de reducción del consumo de drogas, el 41,1% (\$22,549 millones) fue aportado por las entidades territoriales, incluyendo a Bogotá. Esto quiere decir que existe un alto grado de corresponsabilidad de los gobiernos locales²⁶ frente al esfuerzo del Estado central.

En efecto, pudo constatarse de la información suministrada por la entidades territoriales que las alcaldías de las ciudades capitales destinaron mayores recursos financieros que las gobernaciones. Es así como del total, en 2008, las alcaldías participaron en el 64% (\$14,521 millones) y las gobernaciones en 36% (\$8,028 millones). En general, esta situación obedece a que la capital del país marca la contribución de las alcaldías con \$3.682 millones. De las alcaldías, las de mayor participación, fueron Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Cali y Manizales, así como

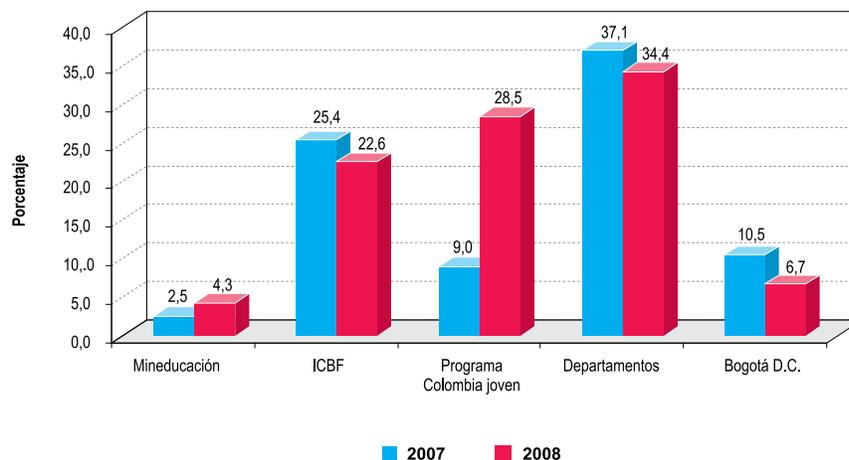
las gobernaciones están Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Caldas y Risaralda.

De las entidades del sector central, el Programa Presidencial Colombia Joven fue el que más destinó recursos para financiar esta estrategia, con \$15.669 millones equivalentes al 28,53%, seguido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- con \$12.409 millones (22,6%) y el Ministerio de Educación Nacional con \$2.364 millones (4,3%).

Del total de recursos destinados a esta estrategia, el 95% se destinaron a objetivos relacionados con prevención y tratamiento de personas fármaco-dependientes. Mientras que el 5% restante, fue dedicado a investigaciones y estudios relacionados con el fortalecimiento de las formas organizativas en los espacios de participación juvenil y consumo de drogas ilícitas, propiamente dicho.

Gráfico 12

Entidades con mayor participación en la ejecución de recursos en Reducción del consumo de drogas ilícitas 2007-2008



Los porcentajes para 2007 están tomados sobre un total de \$32,810 y para 2008 de \$54,917. Valores expresados en millones de pesos constantes de 2008.

Fuente: Entidades del Estado del orden Nacional y Territorial. Cálculos DJS-DNP

²⁶ En el caso de los departamentos y municipios, la prioridad en la destinación de recursos en la lucha contra las drogas, es la realización de campañas para la prevención del consumo de sustancias psicotrópicas.

2.2.5. Política internacional

El impacto negativo del narcotráfico se ha evidenciado en diversos fenómenos que van desde el problema ambiental, de seguridad rural, de contrabando de insumos y de expansión indiscriminada de la frontera agrícola, pasando por la violencia de carteles de la droga, el terrorismo, el sicariato, la inseguridad en los centros urbanos; llegando por supuesto, a la financiación de las actividades de los Grupos Armados ilegales, por mencionar sólo uno de los más relevantes. Este efecto negativo es multi-dimensional y genera un detrimento de la cultura de la legalidad, a través de la creación de valores sociales proclives a la violencia. El problema de las drogas ilícitas en Colombia, ha llegado a penetrar tan profundamente los sistemas sociales, políticos y económicos, que ha estigmatizado y modificado la imagen internacional de nuestro país en el exterior, la política interna y la manera como los colombianos nos percibimos a nosotros mismos²⁷.

La naturaleza global de estos flagelos requiere el compromiso de los distintos miembros de la comunidad internacional, como expresión de la responsabilidad común y compartida en la solución de estos problemas globales, principio que ha sido piedra angular de la política exterior de Colombia en esta materia. Dado lo anterior, es ineludible que cada país desarrolle acciones en todos los eslabones de la cadena, ejerza estrictos controles en los mercados de precursores químicos, elimine el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras, municiones y explosivos, combata el lavado de activos, y promueva el estricto cumplimiento de los instrumentos internacionales que establecen las pautas para prevenir y suprimir el financiamiento de los actos terroristas²⁸.

El gobierno colombiano, ha planteado el combate al problema mundial de las drogas ilícitas y al crimen organizado como un elemento de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. En este orden de ideas, uno de sus objetivos fundamentales es “articular y armonizar estrategias que permitan el posicionamiento regional y global del Estado colom-

biano como protagonista de la Política Internacional de Lucha Contra las Drogas”²⁹.

Durante el periodo comprendido entre 2007 y 2008, el Estado colombiano destinó a la estrategia vinculada a la política internacional \$839 millones de pesos, \$125 en 2007 y \$714 en 2008. Este gasto fue asumido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la promoción de la participación de colombianos en diferentes eventos internacionales de lucha contra las drogas.

2.2.6. Gestión ambiental

El establecimiento de cultivos ilícitos en varias regiones de Colombia, ha generado impactos ambientales negativos incalculables, relacionados con alteraciones irreversibles del medio ambiente. Los cultivadores de ilícitos realizan talas y quemas de la cobertura vegetal para empezar la siembra, que sumados a la estrategia de ubicar los cultivos en zonas de frontera, han llevado a la destrucción de ecosistemas vírgenes y a la pérdida de todo tipo de recursos naturales, suelos, aire, fuentes hídricas; poniendo en peligro la biodiversidad de varias zonas del país y la salud de las comunidades que en ellas habitan³⁰.

Una de las principales problemáticas asociadas a esta acción de lucha contra las drogas, ha sido, y sigue siendo, la falta de información, de mediciones permanentes y de estudios de impacto que permitan dimensionar los efectos directos e indirectos que la producción y el procesamiento de drogas ilícitas tienen sobre el medio ambiente y la salud pública.

Para contrarrestar los efectos ambientales nocivos asociados a las drogas ilícitas, el Estado colombiano ha impulsado el Plan de Manejo Ambiental del Erradicación de Cultivos Ilícitos, mediante aspersión aérea, con el herbicida Glifosato -PECIG-. Así mismo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT- y el Consejo Colombiano de Seguridad han venido formulado mecanismos para la adecuada destrucción de las sustancias químicas desviadas para actividades ilícitas. Sin embargo, aún se requieren esfuerzos adicionales, como son el fortalecimiento de la legislación ambiental y la

²⁷ Cartilla País en Paz, Serie de Cartilla Visión 2019. Documento de Trabajo, Dirección de Justicia y Seguridad –Departamento Nacional de Planeación, 2009.

²⁸ Plan Integral Contra las Drogas 2007-2010. Documento de trabajo, coordinado por la DNE.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Plan Integral Contra las Drogas 2007-2010. Documento de trabajo, coordinado por la DNE.

aplicación de las distintas normas que actualmente castigan el daño a ecosistemas y áreas protegidas.

El MAVDT fue la única entidad gubernamental que reportó ejecución del gasto dedicado a la gestión ambiental dentro de las tareas de lucha contra las drogas para el período de estudio. Los gastos reportados por este Ministerio, se refieren a recursos de inversión ejecutados por concepto de Servicio de Seguimiento anual al Plan de Manejo Ambiental para la Erradicación de Cultivos Ilícitos.

3. Indicadores

El análisis emplea indicadores que buscan relacionar, la inversión financiera del Estado colombiano con los logros, avances y resultados operacionales en la aplicación de la estrategia antidroga.

3.1 PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS ANTI-DROGA EN EL PIB COLOMBIANO

El propósito de este indicador es determinar la participación del total de recursos antidrogas anualmente en el PIB nacional y en el PIB agropecuario colombiano.

De acuerdo a lo anterior, se encuentra que los recursos antidroga corresponden al 0,31% del total

del PIB nacional, para el 2008. Así mismo, existe una participación de los recursos antidroga equivalente al 3,88% en el total del PIB agropecuario, para el mismo año. El promedio entre el 2004 y 2008 es de 0,29% y 3,47%, respectivamente.

3.2 OFERTA DE COCAÍNA EN COLOMBIA

El objetivo del indicador es determinar el porcentaje de cocaína disponible para el consumo en el exterior.

Fórmula: Cantidad de cocaína incautada en toneladas por año / Potencial de producción de cocaína en toneladas por año.

El cálculo del numerador del indicador está basado en el “Modelo de simulación a cocaína”³¹. Así, el eje central es la conversión a clorhidrato de cocaína de las cantidades incautadas de hoja de coca, pasta básica y base de cocaína, en el año.

Para este propósito se emplean datos del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) desde 2001 hasta 2008³², información reportada por las

31 Disponibilidad de cocaína en Colombia (documento de trabajo). Dirección Nacional de Estupefacientes – Subdirección Estratégica y de Investigaciones, Noviembre de 2009.

32 A pesar de disponer información en el ODC desde 2001 el resultado está calculado para cinco años –2004 a 2008–, debido a que la disponibilidad de datos sobre los parámetros de productividad con metodología Colombiana fueron obtenidos a partir de 2004.

Tabla 2
PIB Total y Agropecuario de Colombia 2004-2008
(Millones de pesos corrientes)

Año	PIB Total	PIB Agropecuario	Gasto Antidroga (GA)	GA / PIB Total	GA / PIB Agropecuario
2004	299.066.590	27.162.486	649.549	0,22%	2,39%
2005	335.546.939	29.668.556	1.084.769	0,32%	3,66%
2006	383.332.872	33.154.091	1.348.108	0,35%	4,07%
2007	431.839.018	35.275.556	1.194.381	0,28%	3,39%
2008	478.359.984	39.377.517	1.529.215	0,31%	3,88%
Promedio				0,29%	3,47%

Fuente: DANE, cálculos DNE

Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Departamento Administrativo de Seguridad-DAS-. Además, se utilizan los resultados de la investigación sobre las características Agroclimáticas del Cultivo de Coca en Colombia, realizado por la DNE y UNODC/SIMCI en el 2006, el cual es actualizado anualmente.

Ahora bien, en el denominador se utiliza la cantidad potencial de producción de cocaína en el año. El resultado del indicador, es el porcentaje de disponibilidad de cocaína que puede destinarse a la exportación (ver gráfico 13). Este último nos permite observar, como para el año 2008, la disponibilidad de cocaína para el consumo externo es de 50% del potencial total de producción.

En general, la tendencia del resultado del indicador es hacia la baja, especialmente entre la vigencia 2007 y 2008, debido a dos factores: el primero, la reducción de los cultivos de coca que influye directamente en el estimativo de producción de cocaína y, el segundo, el aumento en las incautaciones de cocaína y sus derivados. Sin embargo, el promedio del período estudiado es de 69% del total, lo que indica, que alrededor de 518 toneladas de cocaína anuales pudieron haber salido de Colombia rumbo a los mercados de consumo externo desde 2004.

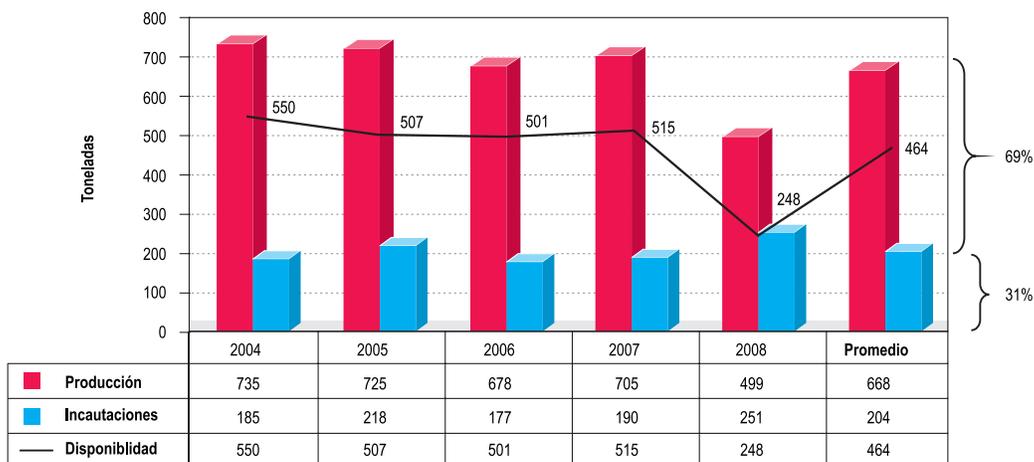
De esta manera, la responsabilidad debería ampliarse en la aplicación de operaciones de interdicción conjuntas con otros Estados, con el objeto de evitar que la cocaína que sale de Colombia pueda llegar al consumo en el exterior.

3.3 VALORACIÓN DE LA PRODUCCIÓN POTENCIAL DE COCAÍNA Y SUS INCAUTACIONES

El indicador apunta a la determinación de los ingresos brutos potenciales de los narcotraficantes por producción de cocaína, y el cálculo de pérdidas por incautaciones de cocaína.

Siguiendo esta línea, para el año 2008 los ingresos brutos por cocaína ascendieron a USD\$683 millones y la valoración de las incautaciones alcanzó los 472 millones de dólares, por lo tanto, se estima que los narcotraficantes perdieron cerca del 69% del total de los ingresos brutos para el año señalado, valor que respecto a 2007 fue de tan sólo 23%. Este incremento entre los dos años está sustentado en la disminución del potencial de producción de cocaína, que pasó de 705 a 499 toneladas y al aumento de incautaciones, de 131 a 200 toneladas.

Gráfico 13
Disponibilidad de cocaína en Colombia 2004 - 2008



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia- Cálculos: DNE

El promedio de los cinco años analizados, muestra que los ingresos brutos por la producción de cocaína se acercan a los USD\$957 millones mientras

que las incautaciones suman USD\$297 millones, lo que correspondería a una pérdida en el total de ingreso percibido por los narcotraficantes de un 31%.

Tabla 3.
Estimativo de ingresos brutos por cocaína en Colombia

Estimativo ingresos brutos por cocaína en Colombia						
	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Área (ha)	80.350	85.750	77.870	98.899	81.000	81.323
Cocaína (kg)	735.000	725.000	678.000	705.000	499.000	712.667
Incautaciones cocaína (kg)	149.297	218.252	130.916	131.462	200.983	166.155
Total cocaína para consumo (kg)	585.703	506.748	547.084	573.538	298.017	546.512
Consumo estimado en Colombia (kg)	7.300	7.300	7.300	7.300	7.300	7.300
Cocaína exportación (kg)	578.403	499.448	539.784	566.238	290.717	539.212
Precio cocaína Colombia (US\$/kg)	1.713	1.860	1.762	2.201	2.348	1.977
Valor cocaína Colombia (millones US\$)	991	929	951	1.246	683	957
Pérdida de ingresos por incautaciones (millones US\$)	256	406	231	289	472	297
Relación entre valor e incautaciones	26%	44%	24%	23%	69%	31%

Fuente: SIMCI, ODC. Cálculos: DNE

4. Conclusiones y recomendaciones

- La participación porcentual de los gastos del Estado colombiano en la lucha contra las drogas en el PIB, ha guardado una tendencia creciente en los últimos años. En las décadas de los setenta y ochenta, esa participación es baja y se concentró en su totalidad en el desarrollo de la estrategia de reducción de la oferta de drogas ilícitas. En los noventa y los años posteriores al 2000, la participación del fortalecimiento a la justicia, desarrollo alternativo y reducción de la demanda de drogas es cada vez más alta. Siendo en 2008 cuando los recursos antidrogas alcanzan su mayor participación en el PIB 0,47%.
- Durante el 2008, el Estado colombiano obtuvo los resultados operacionales más contundentes en la lucha contra las drogas, sobre todo en materia de reducción de la oferta de drogas ilícitas. Importantes incautaciones y el desmantelamiento de organizaciones de narcotraficantes fueron los mayores logros de los últimos años.
- Después del año 2000, particularmente después de 2003, los programas de desarrollo alternativo han empezado a ganar participación dentro de las estrategias de lucha contra las drogas. Esta estrategia, considerada como complemento de la erradicación manual de cultivos ilícitos, se convierte cada vez más en el punto ideal para la articulación de otros programas, como la gestión ambiental.
- El fortalecimiento jurídico e institucional, que refleja los gastos del Estado en materia de reformas normativas e institucionales, cobra vital importancia para los próximos años, debido a los importantes procesos de reestructuración y redefinición de competencias que afrontará el Estado en materia de lucha contra las Drogas. Se hace expresa alusión a la redefinición de competencias y roles originados por el proceso de reestructuración de la Dirección Nacional de Estupefacientes y a la nueva Dirección de Política de Lucha Contra las Drogas y Actividades Relacionadas, del Ministerio del Interior y de Justicia (decretos 4530 y 4531 de 2008).
- En materia de reducción de la demanda de drogas, es importante no desaprovechar los avances que se han logrado a través de los Consejos Seccionales de Estupefacientes y la participación decidida de entidades departamentales y municipales, mediante el desarrollo y priorización de las políticas y planes territoriales del reducción del consumo de sustancias psicoactivas.

Bibliografía

Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) - Ministerio del Interior y de Justicia, 2007. Plan Integral Contra las Drogas 2007-2010. Documento de trabajo, Mayo 2007.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Presidencia de la República de Colombia, 2006. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”.

Ministerio de Protección Social, 2007. Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Ministerio de la Protección Social, Dirección Nacional de Estupefacientes y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008.

Dirección de Antinarcóticos (DIRAN) - Policía Nacional - Ministerio de Defensa Nacional, 2009. Informe de Gestión: 2008 año del punto de quiebre y gestión histórica en la lucha contra el narcotráfico.

Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) - Ministerio del Interior y de Justicia, 2008. Observatorio de Drogas de Colombia 2008: Acciones y resultados 2006-2007.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), 2009. Censo de Cultivos de Coca Colombia 2008.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), 2009. Informe de Gestión 2008: Grupos Móviles de Erradicación.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2009. Cartilla País en Paz, Serie de Cartilla Visión 2019. Documento de Trabajo, Dirección de Justicia y Seguridad - DNP, 2009.

UNODC. Primer estudio comparativo sobre uso de drogas en población escolar secundaria. Jóvenes y drogas en países sudamericanos: un desafío para las políticas públicas. Sep. 2006.

Ministerio de la Protección Social, DNE y UNODC. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008. Tomado de: <http://odc.dne.gov.co>

Sitio Internet del Observatorio de Drogas de Colombia -Dirección Nacional de Estupefacientes - Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia. Tomado de: <http://odc.dne.gov.co>

Sitio Internet del Banco de Información Espacial Proyecto SIMCI -Sistema de Información y Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito- UNODC. Tomado de: <http://www.biesimci.org>

Sitio Internet de la Gestión Presidencia Contra los Cultivos Ilícitos -PCI, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social. Tomado de: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=217&conID=965>

Anexo

(Formulario Recolección de Información a Entidades 2007-2008)

Gastos del Estado Colombiano en la Lucha contra las Drogas 2007										
Nombre institución								Millones de pesos corrientes		
Descripción	A. Gastos de Funcionamiento			B. Gastos de Inversión			C. Cooperación Internacional		TOTAL 2007	
	A1. Desglose del monto del gasto según			A2. Total Funcionamiento	B1. Cod BPIN	B2. Nombre del Programa o Proyecto de Inversión	B3. Total Inversión	C1. Fuente de los recursos (pais, agencia)		C2. Total recursos Coop. Inter/nal
	Gastos Personal	Gastos Generales	Transfe-rencias							
1. Desarrollo Alternativo				0						
1.1 Proyectos productivos										
1.2 Familias Guardabosques										
1.3 Otros Cuál/es?										
Subtotal 1										
2. Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas										
2.1 Identificación y aspersión de cultivos ilícitos										
2.2 Identificación y erradicación de cultivos ilícitos										
2.3 Destrucción de infraestructura de producción de drogas ilícitas										
2.4 Control al tráfico y distribución de drogas ilícitas										
2.5 Control al ingreso, producción y tráfico de precursores químicos de drogas ilícitas										
2.6 Desmantelamiento redes del narcotráfico										
2.7 Misiones de verificación para los programas de aspersión y erradicación										
2.8 Otros Cuál/es?										
Subtotal 2										
3. Fortalecimiento Jurídico e Institucional										
3.1 Capacitación de operadores institucionales en lucha contra las drogas										
3.2 Adecuaciones institucionales										
3.3 Sistemas de Información										
3.5 Otros Cuál/es?										
Subtotal 3										
4. Reducción del Consumo de Drogas										
4.1 Investigación y estudios										
4.2 Prevención										
4.3 Tratamiento y Rehabilitación										
4.4 Otros Cuál/es?										
Subtotal 4										
5. Gestión Ambiental										
5.1 Investigación sobre impacto ambiental de la lucha contra las drogas										
5.2 Investigación sobre impacto en salud pública de las manifestaciones de las drogas										
5.3 Otros Cuál/es?										
Subtotal 5										
6. Política Internacional del Problema Mundial de las Drogas										
6.1 Campañas de comunicación y divulgación de lucha del gobierno Colombiano contra las drogas										
6.2 Transporte y viáticos a reuniones multilaterales que aborden la lucha contra las drogas										
6.3 Otros Cuál/es?										
Subtotal 6										
Total										

Institución / dependencia / número telefónico / correo electrónico:

Nombre del funcionario (a) que diligenció (aron):

Fecha reporte: (MM/DD/AAAA):

Gasto directo del Estado colombiano contra las drogas
(2007-2008)