DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA

ISSN 0120-8969
Mayo de 2009
No. 76

FEDESARROLLO

El plan Colombia: balance y perspectivas

Norman Loayza
Daniel Mejía L.
Juan Carlos Pinzón B.
Alfredo Rangel S.

Konrad Adenauer Stiftung

ENERGIA de Bogotá

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

• • •

El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica y en Coyuntura Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

• • •

Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de ***Fedesarrollo*** *aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.*

MAYO DE 2009 No. 76

DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA

El Plan Colombia: balance y perspectivas

Norman Loayza
Daniel Mejía L.
Juan Carlos Pinzón B.
Alfredo Rangel S.

CALENDARIO FERIAL 2009

corferias Bogotá

Centro Internacional de Negocios y Exposiciones

CORFERIAS SE RESERVA EL DERECHO DE MODIFICAR ESTE CALENDARIO
Carrera 37 No. 24 - 67
Bogotá, Colombia
Conm.: (571) 381 0000/30
Fax: (571) 428 2622 - 344 5503
www.corferias.com
E-mail: info@corferias.com

Programación sujeta a cambios - marzo de 2009

Semana Internacional de la Moda de Bogotá	
XIX International Footwear & Leather Show	Del 17 al 20 de febrero
salón de la moda corferias 2009	
CÍRCULO DE LA MODA DE BOGOTÁ	
Salón Futuro 09'10	
VITRINA TURISTICA ANATO 2009	Del 25 al 27 de febrero
5ª feria de JÓVENES EMPRESARIOS	Del 19 al 23 de marzo
FADJA 2009 FERIA ANDINA DE JUEGOS DE ASIA COLOMBIA	Del 22 al 23 de abril
FEEL 2009	Del 22 al 23 de abril
Expoconstrucción Expodiseño 2009	Del 5 al 10 de mayo

babies & kids
La feria de los futuros papás, los bebés y los niños

IX feria de las colonias
corferias 2009

Exhibición Internacional del Cuero e Insumos Maquinaria y Tecnología

Expovinos

III salón textil
corferias
tendencias 2009 / 2010

AutomatISA 2009

XX Expopartes

mecani-k 2009
seguridad en movimiento
mantenimiento, reparación y seguridad vial

Vive andigráfica 2009

Colombia responsable
2º encuentro de responsabilidad y desarrollo social
corferias 2009

Del 14 al 17 de mayo	Feria de la tecnología	Del 2 al 10 de julio
Del 21 al 31 de mayo	Campus Party™ Colombia	Del 2 al 10 de julio
Del 27 al 29 de mayo	XVII agroexpo corferias 2009	Del 17 al 26 de julio
Del 3 al 6 de junio	XX International Footwear & Leather Show	Del 4 al 6 de agosto
Del 9 al 11 de junio	V Sala Logística de Las Américas	Del 4 al 6 de agosto
Del 10 al 12 de junio	22ª Feria Internacional del Libro de Bogotá	Del 12 al 23 de agosto
Del 17 al 19 de junio	XXVI feria del hogar corferias 2009	Del 3 al 20 de septiembre
Del 17 al 19 de junio	Expogestion	Del 24 al 25 de septiembre
Del 23 al 27 de junio	Proflora	Del 30 de septiembre al 3 de octubre
Del 24 al 26 de junio		

IV Gran Salón Inmobiliario	Del 30 de septiembre al 4 de octubre
Expoinversión Colombia	Del 1 al 3 de octubre
VIII belleza y salud corferias 2009	Del 9 al 18 de octubre
Expo Estudiante Nacional e Internacional	Del 14 al 18 de octubre
XIX Expogenia Expotecnología	Del 19 al 25 de octubre
artbo Feria Internacional de Arte de Bogotá 2009	Del 21 al 26 de octubre
Andina Pack 2009	Del 3 al 6 de noviembre
Car Audio	Del 5 al 8 de noviembre
IV gastronomía corferias 2009	Del 11 al 16 de noviembre
Colombia Petroleum Show	Del 1 al 4 de diciembre
XIX Expoartesanías	Del 7 al 20 de diciembre

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9-91
Tels.: 325 97 77
Fax: 212 60 73
A.A.: 75074
E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co
http: //www.fedesarrollo.org.co
Bogotá, Colombia

Tarifa Postal Reducida
Resolución No. 0078 del 1 de febrero de 1995
Permiso No. 705

Edición
Orlando Gracia F.

Artes y Diseño
Formas Finales Ltda. | formas.finales@gmail.com
Calle 61 No. 3A-42
Bogotá, D.C.

Impresión
La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 28-39
Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación 5

La guerra contra las drogas y los países en desarrollo
Norman Loayza 11

La guerra contra la producción y el tráfico de drogas:
una evaluación económica del Plan Colombia
Daniel Mejía L. 16

Resultados y futuro del Plan Colombia
Juan Carlos Pinzón B. 21

Evaluación del Plan Colombia debe hacerse desde una base más
amplia al componente anti-drogas
Alfredo Rangel S. 25

Presentación

Con el propósito de combatir el tráfico ilegal de drogas, desde el año 2000 la ayuda de los Estados Unidos a Colombia se ha canalizado a través del Plan Colombia. Nueve años después de haber sido puesto en práctica el Plan, resulta oportuno reflexionar acerca de los resultados obtenidos a la fecha y las perspectivas de corto y mediano plazo de dicha iniciativa. Bajo este contexto, Fedesarrollo y la Fundación Konrad Adenauer sumaron fuerzas para llevar a cabo el segundo Debate de Coyuntura Económica del año 2009 cuyo tema fue **"El Plan Colombia: balance y perspectivas"**. Los temas alrededor de los cuales giró el debate fueron:

- ¿Ha sido efectivo el Plan Colombia en cuanto a la disminución del tráfico de drogas?
- ¿Ha sido efectivo en otras dimensiones?
- ¿Hacia futuro, qué elementos deben ser redireccionados de manera de incrementar su efectividad?

El panel estuvo integrado por Norman Loayza, economista del Banco Mundial, quien expuso que la lucha contra las drogas no solo es ineficaz sino que viene atada a una serie de consecuencias negativas para los países productores, por lo cual propone que se dé espacio para analizar una política que enfatice la regulación, educación y tratamiento en vez del prohibicionismo. Daniel Mejía, Profesor de la Universidad de los Andes e Investigador de Fedesarrollo presentó el trabajo realizado en conjunto con Pascual Restrepo, estudiante de Economía de la misma universidad, titulado *"La guerra contra la producción y el tráfico de drogas: una evaluación económica del Plan Colombia"*. Este trabajo se realizó en el marco del **Premio Germán Botero de los Ríos 2008**, premio que anualmente es otorgado por Fedesarrollo a la mejor propuesta de investigación sobre temas prioritarios para el desarrollo del país. De acuerdo a Mejía y Restrepo, el componente anti-drogas del Plan Colombia no ha sido exitoso, y ello se debe en parte a que no hay coincidencia entre el principal objetivo que persiguen las autoridades colombianas

(a saber, combatir el cultivo y la producción de drogas) y el que persiguen las norteamericanas (y que consiste en combatir el tráfico internacional de drogas ilícitas). También se contó con la participación de Juan Carlos Pinzón, Viceministro de Defensa y Seguridad Nacional, quien presentó tres aspectos importantes para comprender el Plan Colombia de manera integral: el componente de cooperación del Plan; el hecho de que la política de consolidación de la seguridad democrática no se puede deslindar de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; y, finalmente, el futuro del Plan y las relaciones de cooperación entre Colombia y Estados Unidos. Por último, Alfredo Rangel, Director de la Fundación Seguridad y Democracia, planteó que la evaluación del Plan Colombia debe hacerse desde una base más amplia al componente anti-drogas, incluyendo elementos políticos y de seguridad, ya que uno de los objetivos del Plan era precisamente la desarticulación de los grupos armados ilegales. Desde hace cuatro años lo que se observa es, justamente, una disminución acelerada de la intensidad del conflicto y el debilitamiento de este tipo de grupos.

Orlando Gracia F.
Editor de Coyuntura Económica

La guerra contra las drogas y los países en desarrollo

Norman Loayza[1]

En los últimos años en la guerra contra las drogas se han gastado cuantiosos recursos que ameritan evaluar su efectividad. A pesar del gran esfuerzo, no se han cumplido los objetivos. Mundialmente la demanda y la oferta de drogas no ha caído, al tiempo que se generaron conflictos y se desperdiciaron recursos en numerosos países en desarrollo.

De acuerdo con la información disponible, en los últimos años la producción de opio ha llegado a niveles nunca antes vistos, por su parte, la producción de coca se ha mantenido en los niveles más altos de las últimas décadas, como se puede ver en el Gráfico 1. Aun peor, la tendencia decreciente de los precios que muestra el Gráfico 2, implica que la disponibilidad de drogas viene en aumento.

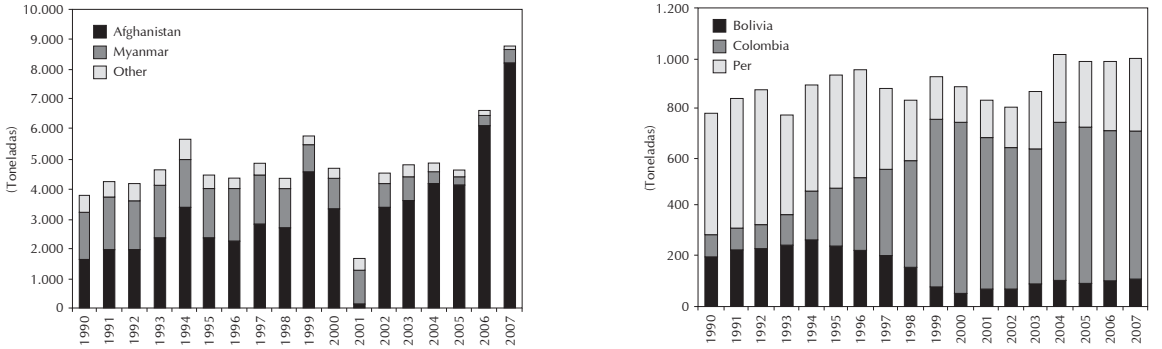
Paradójicamente, este escenario se presenta en unos de los momentos más importantes en la lucha contra las drogas. Es pertinente entonces preguntarse, sobre la eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros. ¿La guerra contra las drogas está causando más daño que las drogas mismas?

Al evaluar la efectividad de esta lucha se encuentra que, la erradicación de cultivos y la interdicción no han funcionado, porque para los cultivadores o traficantes ha sido relativamente sencillo responder estratégicamente ante estas acciones. Para los cultivadores es fácil reubicar y/o proteger los cultivos. La sustitución de insumos es accesible y cambiar de rutas no resulta muy costoso. Lo que muestra que, aunque la guerra contra las drogas en agregado no se gana a través de erradicación y presiones a la oferta, sí se puede ganar localmente por parte de un país o una región, exportando el problema a otro país. Tal es el caso de Perú en los noventa y de Colombia actualmente, estos países lograron disminuir los cultivos en sus territorios a través de la exportación de la producción y el tráfico, sin que la oferta mundial de coca cambiara.

En conclusión, la guerra contra las drogas no ha dado resultados, sin embargo, ¿Qué costos y consecuen-

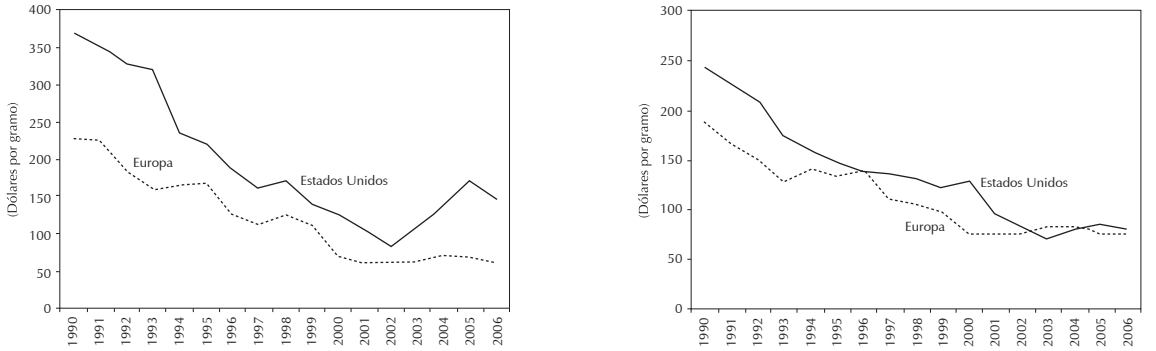
[1] Economista Banco Mundial.

Gráfico 1. PRODUCCIÓN POTENCIAL DE OPIO Y COCA



Fuente: Keefer P., Loayza N. (2009). Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs.

Gráfico 2. PRECIO DE LA HEROÍNA Y COCA

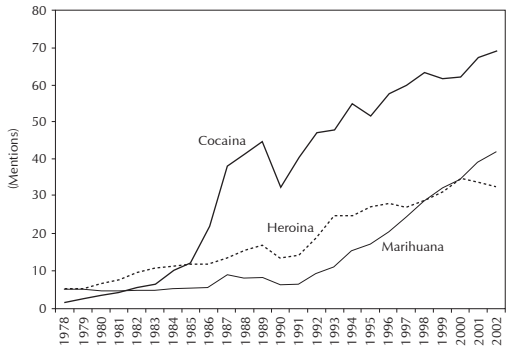


Fuente: Keefer P., Loayza N. (2009). Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs.

cias se generaron al prohibirla? ¿No ha sido entonces peor combatirla? La lucha contra las drogas no sólo es ineficaz, sino que también viene atada a una serie de consecuencias negativas para los países en desarrollo. Estas consecuencias son esencialmente cuatro; altos costos pecuniarios y personales, un daño a la salud pública, redistribución de riqueza del campesino a traficantes y la aparición del crimen organizado.

Con respecto al primer punto, los recursos invertidos en la lucha contra la drogas son cuantiosos y es el alto costo de oportunidad de los mismos. En EEUU, $40 mil millones de dólares se gastan actualmente, comparados con los $10 mil millones de hace 20 años. En México, $9 mil millones se gastan anualmente, 3 veces más relativamente que en EEUU, esto, en un país de ingreso medio, en donde la pobreza y la desigualdad siguen siendo retos importantes. A estos costos en dinero se suman los costos en capital humano. El problema de las hospitalizaciones tiene un costo importante sobre el capital humano de una sociedad, a lo que se le suma el número de personas presos por tráfico de narcóticos. El Gráfico 3 muestra una tendencia alarmante, durante una década el

Gráfico 3. HOSPITALIZACIONES POR CADA CIEN MIL (100.000) HABITANTES

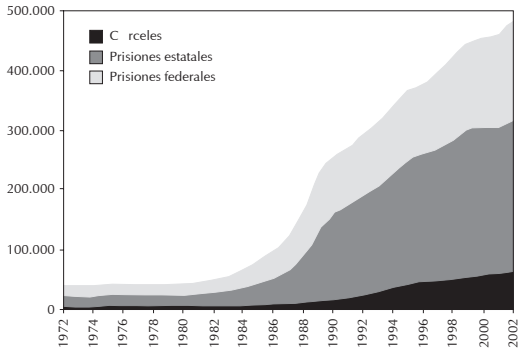


Fuente: Keefer P., Loayza N. (2009). Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs.

numero de hospitalizados por cocaína se multiplicó por 7, para otras drogas el crecimiento fue menor pero igualmente preocupante.

Un porcentaje importante y creciente de la sociedad queda excluido por consecuencia de la prohibición. De acuerdo con el Gráfico 4, el número de presos por narcotráfico no violento, está aumentando alarmantemente, llegando al punto en el que, 1 de cada 4 presos están encarcelados por delitos relacionados con las drogas.

Gráfico 4. PRESOS POR NARCOTRÁFICO NO VIOLENTO



Fuente: Keefer P., Loayza N. (2009). Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs.

Otra de las consecuencias perjudiciales de la prohibición de las drogas son los problemas de salud pública que acarrea. Por una lado, el que la droga sea un producto ilegal impide que se hagan revisiones sanitarias. Consecuencia de esto, la prohibición deteriora los mecanismos normales de control de calidad, dificultando así los esfuerzos para tratar a los adictos e impedir la transmisión de enfermedades a través del consumo de drogas. Como resultado, las hospitalizaciones por drogas aumentaron, como se mostró en el Gráfico 3. Por otro lado, la prohibición dificulta los esfuerzos para tratar a los adictos e impedir la transmisión de enfermedades a través del consumo de drogas. Un ejemplo triste es el creciente contagio de SIDA, consecuencia del uso inadecuado de la droga.

El tercer problema derivado de la prohibición de las drogas es la redistribución de riqueza que se genera de los campesinos a los traficantes. Esto, debido a que el gran salto en precios, se da en la salida del país productor, y no en la etapa de producción, como muestra el Cuadro 1. De acuerdo con este Cuadro, las ganancias del negocio de las drogas se obtienen en el tráfico y no en la producción de la droga. De no existir la prohibición, el tráfico no tendría riesgo y los precios serían muchos más bajos.

El último problema derivado de la prohibición tiene que ver con la aparición del crimen organizado y los problemas que se derivan de este. En los países productores la estabilidad política se ha visto amenazada por los brotes de corrupción derivados del narcotrá-

Cuadro 1. PRECIO DE LA COCA POR ETAPAS

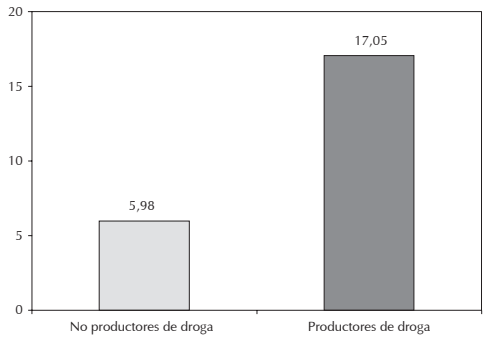
Stage	Cocaine (2000)	Heroin (2000)
Farm-gate	$650 (Leaf in Colombia)	$550 (Opium in Afghanistan)
Export	$1.050 (Colombia)	$2.000 - 4.000 (Afghanistan)
Import	$23.000 (Miami)	$10.000 (Turkey export)
Wholesale (kilo)	$330.000 (Chicago)	$50.000 (London)
Wholesale (oz)	$52.0000 (Chicago)	N.A.
Final retail value	$120.000 (Chicago)	$175.000 (London)

Fuente: Fuente: Keefer P., Loayza N. (2009). Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs.

fico, presentes en Mexico, Tajikistán y Kazakhstán; y por la influencia en la vida política de estos países, como se ha presentado en Colombia. Cuando la corrupción no funciona, se pasa a la violencia. La violencia es la forma de hacer cumplir los contratos, de apoderarse del mercado y de luchar contra el estado. Esto resulta en que, el 70% de los homicidios intencionales, están relacionados con la producción de droga, como se puede concluir del Gráfico 5.

Por otro lado, también es común ver que los narcotraficantes se asocian con fuerzas opuestas al estado,

Gráfico 5. HOMICIDIOS INTENCINALES POR CADA CIEN MIL (100.000) HABITANTES



Fuente: Keefer P., Loayza N. (2009). Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs.

para proteger su negocio, y estas dos actividades salen fortalecidas. Tal ha sido el caso de Sendero Luminoso en Perú, las FARC en Colombia y el Talibán en Afganistán.

Hemos visto que no tiene sentido prohibir, pero entonces ¿Qué opciones hay? La experiencia ha mostrado que la lucha frontal contra las drogas no ha dado resultados. Sin embargo, dejar esta estrategia olvidada tampoco puede ser la solución. El mundo debe entonces, evaluar las consecuencias de las políticas que se han llevado a cabo, y pensar en otras opciones. El mundo debe plantearse el debate de liberalización de la droga, pensando en sus costos y beneficios. Con la información actual, se pueden evaluar las consecuencias de la liberalización sobre el consumo. Se estima que si el precio cae de 200US$ a 5US$, la población que consume droga pase del 0,4% al 2%. Lo que muestra que, aunque es un aumento importante, la liberalización de la droga no implica una epidemia de consumo, como comúnmente se piensa.

En conclusión, los países productores deben ver el problema de las drogas más allá de sus fronteras. La guerra unilateral, desplaza el problema pero no lo

elimina. La evidencia recomienda una política que enfatice la regulación, educación y tratamiento en vez de una prohibición ciega y tajante. La moderación requiere una regulación específica a casos particulares, que tome en cuenta las diferencias en el daño que las distintas drogas puedan causar y su nivel de arraigo en la sociedad. Finalmente, la guerra contra las drogas no ha tenido los resultados esperados, y se ha dado a costa de conflictos muy costosos. Tal vez la guerra contra las drogas es más un vicio que una virtud.

La guerra contra la producción y el tráfico de drogas: una evaluación económica del Plan Colombia

Daniel Mejía L.[1]
Pascual Restrepo M.[2]

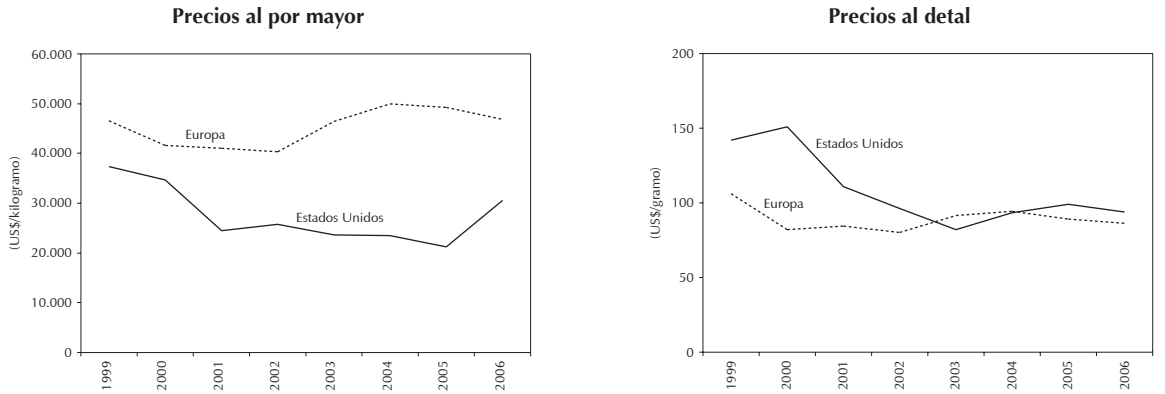
En 1999, el gobierno colombiano puso en marcha el Plan Colombia con el objetivo de reducir la producción de drogas ilegales (*i. e.* cocaína) en 50% en los próximos 6 años y de mejorar las condiciones de seguridad en Colombia. En este marco institucional, y según cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre 2002 y 2005 EE.UU. ha otorgado alrededor de US$3.800 millones al gobierno colombiano para la guerra contra la producción y el tráfico de drogas, mientras que Colombia ha gastado alrededor de US$6.900 millones durante el mismo período. Cerca de la mitad del gasto colombiano y tres cuartas partes de la asistencia de EE.UU. se han destinado a la financiación del componente militar de la guerra contra la producción y el tráfico de drogas y las organizaciones criminales asociadas con estas actividades. De hecho, EE.UU. y Colombia gastaron, en promedio, US$1.200 millones por año entre 2002 y 2005 en el componente militar del Plan Colombia, monto que corresponde a 1,5 puntos del PIB colombiano de ese mismo período.

A pesar de los recursos invertidos en la guerra contra las drogas mediante el Plan Colombia, la disponibilidad de cocaína en los países consumidores no ha disminuido y los precios, tanto al por mayor como al detal, no han aumentado, resultados contrarios a los que se esperaban ante la intensificación de la guerra contra las drogas (Gráfico 1). Por el contrario, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), mientras que el número de hectáreas cultivadas con coca disminuyó de 163.000 en 2000 a 80.000 en 2006 (casi un 50%), la producción potencial de cocaína sólo se redujo de 687.000 kg/año en 2000 a 610.000 kg/año en 2006 (alrededor de 11%) (Gráfico 2). Por otro lado, la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP) estima que la producción potencial de cocaína en Colombia incrementó 4% entre 2000 y 2006. Por tanto, la misma cantidad de cocaína se estaba produciendo

[1] Profesor e Investigador de la Universidad de los Andes y Fedesarrollo.

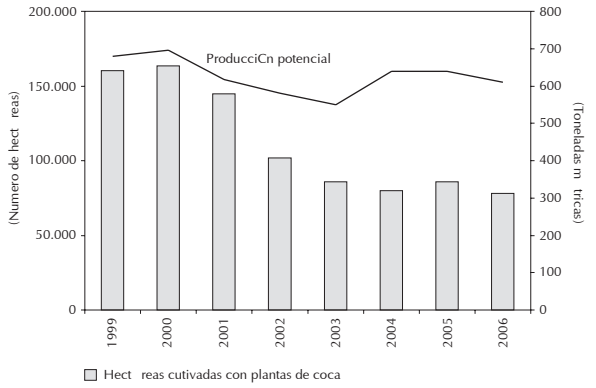
[2] Estudiante de Economía de la Universidad de los Andes.

Gráfico 1. PRECIOS DE LA COCAÍNA AL POR MAYOR Y AL DETAL, 1999-2006



Fuente: GAO, 2008.

Gráfico 2. HECTÁREAS CULTIVADAS CON COCA VS. PRODUCCIÓN POTENCIAL DE COCAÍNA, 1999-2006



Fuente: UNODC, 2008.

en 2006, pero en mitad de la tierra cultivada antes del Plan Colombia. Este resultado, aparentemente paradójico, se explica por el aumento en la productividad por hectárea cultivada con coca. Mientras que en el año 2000 se producían 4.3 kg de cocaína por hectárea por año, en 2006 se producían cerca de 7,7 kg de cocaína por hectárea por año.

Estos incrementos en productividad son el resultado de diversos factores como el uso de variedades de coca más grandes y resistentes, una mayor densidad de plantas de coca por hectárea, mejores técnicas de cultivo y el uso de mejores químicos y técnicas de producción. Así, estos avances en términos de productividad se han constituido en una respuesta estratégica de los productores de droga ante la intensificación de las campañas de erradicación bajo el Plan Colombia. Esta respuesta es además coherente con los márgenes de ganancias asociados a la producción y el tráfico de drogas: producir un gramo de cocaína pura cuesta alrededor de US$2-3, mientras que el mismo gramo de cocaína en las calles de Nueva York o Chicago cuesta entre US$150 y US$250.

Teniendo en cuenta los hechos anteriores, la impresión general es que los programas dirigidos a reducir la producción y el tráfico de drogas han sido relativamente ineficientes para reducir la oferta en los países consumidores. De hecho, algunos han argumentado que la guerra contra las drogas se

"auto-destruye". Sin embargo, y a pesar de la gran cantidad de recursos invertidos mediante el Plan Colombia, poco se sabe sobre sus costos, su efectividad y su eficiencia. En este contexto, a continuación se presenta una breve evaluación académica e independiente de los costos, la efectividad y las perspectivas futuras de la guerra contra las drogas bajo el Plan Colombia.

I. ¿QUÉ HACE EL ESTUDIO?

Para analizar las políticas anti-drogas del Plan Colombia, se construye un modelo económico de la guerra en donde se utiliza la teoría de juegos para incorporar las interacciones estratégicas entre los actores involucrados en la guerra: i) el gobierno colombiano, ii) el gobierno de EE.UU., iii) los productores de drogas, iv) los traficantes de drogas, y v) un traficante de drogas al por mayor. Se asume que el objetivo de los productores y los traficantes de drogas es maximizar sus ganancias. Por su parte, el gobierno de EE.UU. desea minimizar la cantidad de cocaína que llega a su frontera, mientras que el gobierno colombiano desea minimizar los costos de combatir la producción y el tráfico de drogas. Existen así dos frentes en la guerra contra las drogas: i) la guerra contra la producción de cocaína, en donde el gobierno colombiano enfrenta a los productores de droga en un conflicto por el control territorial (*i. e.* erradicación), y ii) la guerra contra el tráfico de cocaína, en donde hay un enfrentamiento con los traficantes por el control de las rutas necesarias para transportar los cargamentos de drogas (*i. e.* interdicción).

Se utilizan los datos disponibles sobre los resultados de la guerra contra las drogas (por ejemplo, número de hectáreas cultivadas y producción potencial, entre otros) y sobre el mercado de cocaína (*i. e.* precios y cantidades) antes y después de la implementación del Plan Colombia para estimar los parámetros del modelo. Con esto se construyen las diferentes medidas de los costos, la eficiencia y la efectividad de las políticas anti-drogas para luego simular qué pasaría con los resultados y el mercado ante cambios en la asistencia militar de EE.UU. al Plan Colombia.

El estudio permite entonces identificar cuatro factores fundamentales que explican los altos costos y la poca efectividad de la guerra contra las drogas: i) la elasticidad precio de la demanda, ii) la importancia relativa del factor en el que se enfoca la guerra contra la producción y el tráfico, iii) la eficiencia relativa del gobierno colombiano en la guerra contra los productores y traficantes, y iv) las respuestas estratégicas de los productores y traficantes. Así mismo, el estudio indica cuál sería la asignación eficiente de los subsidios para EE.UU. y Colombia entre los dos frentes del conflicto.

II. ¿POR QUÉ ES LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS TAN COSTOSA E INEFICIENTE?

Los resultados indican que EE.UU. ha financiado cerca del 42% de la guerra contra la producción y el 67% de la guerra contra el tráfico de cocaína en Colombia. Así mismo, se encuentra que la importancia relativa de la tierra en la producción de cocaína es de 22% (el 78% restante corresponde a otros factores) y la importancia relativa de las rutas en el tráfico de cocaína es de 92% (el 8% restante corresponde a la cocaína comprada en los países productores).

En términos de la eficiencia en las inversiones realizadas por EE.UU. y Colombia, se observa que cada

dólar invertido por los productores de cocaína en el conflicto por el control de la tierra es 3,4 veces más efectivo que los recursos invertidos por el gobierno colombiano. Por el contrario, cada dólar invertido por Colombia en la guerra contra el tráfico es 4 veces más efectivo que los recursos invertidos por los traficantes. Así, estos resultados indican que para el gobierno colombiano es más eficiente invertir todos sus recursos en la guerra contra el tráfico y no en el conflicto por el control territorial.

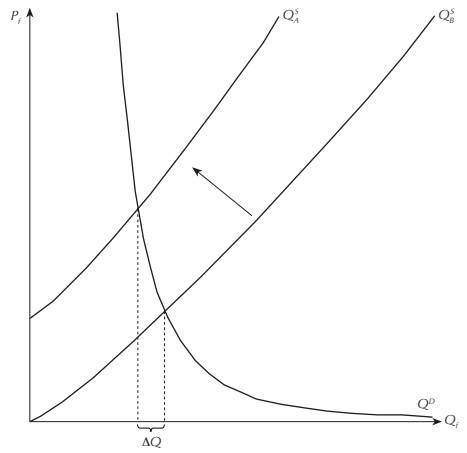
Por otro lado, el gobierno colombiano percibe un costo neto de US$0,55 por cada dólar que reciben los productores. Esto es equivalente a un costo neto de US$990/kg producido, lo que se traduce en un costo neto total de US$620 millones anuales asociados a la producción de cocaína. En el caso de los costos asociados al tráfico de cocaína, se estima un costo neto de US$0,02 por cada dólar recibido por los traficantes, que es equivalente a un costo neto de US$590/kg exportado y a un costo neto total de US$250 millones anuales.

El costo marginal de EE.UU. asociado a la reducción de la producción y el tráfico de cocaína en un kilogramo mediante políticas de erradicación es de US$163.000/kg, mientras que mediante políticas de interdicción es de US$3.700/kg. Por su parte, el costo marginal para el gobierno colombiano es igual a US$15.300/kg y a US$1.250/kg si emplea políticas de erradicación e interdicción, respectivamente. Por tanto, si el objetivo es reducir la cantidad de cocaína que llega a los países consumidores, es más eficiente hacerlo atacando el tráfico y no la producción. Dada la diferencia en los costos marginales, este resultado permite también concluir que la asignación de los recursos de EE.UU. ha sido ineficiente, pues estos se han destinado principalmente a políticas de erradicación. Básicamente, para que haya una asignación eficiente de los recursos, EE.UU. sólo debería financiar los esfuerzos de interdicción del gobierno colombiano.

De acuerdo a las estimaciones, si la asistencia militar de EE.UU. al Plan Colombia aumenta en 1% (i. e. US$4,6 millones), la cantidad de cocaína que llega a los países consumidores se reduciría en 0,007% (30 kg) si los recursos se destinan a la erradicación de los cultivos ilícitos, y en 0,296% (1.260 kg) si el aumento se utiliza para financiar los esfuerzos de interdicción de cargamentos de cocaína. Estas bajas elasticidades se explican por la baja elasticidad precio de la demanda. Básicamente, cuando la demanda de drogas es inelástica, una reducción de la oferta tiene un efecto marginal en la cantidad de drogas transadas y un efecto relativamente grande en los precios de las mismas, tal y como se observa en la Figura 1.

De las estimaciones anteriores, se pueden calcular las ganancias totales y, por tanto, la rentabilidad de

Figura 1. DEMANDA INELÁSTICA DE DROGAS



las actividades de producción y tráfico de cocaína. Las ganancias netas del productor se estiman en US$36 millones, generando una rentabilidad promedio de 6,7% para las actividades de producción. Por el contrario, las ganancias netas de los traficantes equivalen a US$11.2 billones, lo que se traduce en una rentabilidad de 292%.

II. CONCLUSIONES

Como se mencionó anteriormente, una gran cantidad de recursos han sido invertidos en la guerra contra las drogas mediante el Plan Colombia. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados, pues la cantidad de cocaína disponible en los países consumidores se ha mantenido relativamente estable y los precios no han aumentado.

Las estimaciones indican que si el objetivo es reducir la cantidad de cocaína que llega a los países consumidores, es mucho más efectivo y menos costoso enfocar los recursos en actividades de interdicción y no en actividades de erradicación de los cultivos ilícitos. Sin embargo, teniendo en cuenta que el objetivo de Colombia es reducir los costos asociados a combatir la producción y el tráfico de drogas, la asignación eficiente de los subsidios para el gobierno colombiano sería destinar toda la asistencia de EE.UU. a combatir la producción de drogas (i. e. erradicación), tal y como se hizo durante el período 2000-2006. Así, aunque Colombia es más eficiente en la lucha contra el tráfico que en la lucha contra la producción, y a pesar de que las rutas para el tráfico son un factor más importante que la tierra, el alto costo relativo que percibe Colombia en las actividades de producción (US$0.55/dólar vs US$0.02/dólar en actividades de tráfico), hace que el gobierno prefiera asignar toda la asistencia de EE.UU. al conflicto por el control territorial y la erradicación de cultivos ilícitos. De hecho, asignar un US$1 adicional a actividades de erradicación disminuye el costo total para Colombia en US$1.37 en relación con una reducción de US$0.09 si los recursos se asignan a actividades de interdicción. Por tanto, estos resultados racionalizan la insistencia reciente del gobierno colombiano en continuar con las campañas de erradicación aérea y manual de los cultivos ilícitos.

Resultados y futuro del Plan Colombia

Juan Carlos Pinzón B.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Antes de comenzar es importante resaltar que actualmente el Ministerio de Defensa está abriendo las puertas para el debate académico de las políticas públicas, que hoy en día están siendo ejecutadas por la institución. El Ministerio ve con buenos ojos que la academia, a través de su independencia, pueda modelar y entender realidades tan complejas como la lucha contra las drogas. En este sentido, esta independencia es la ventaja que tiene el mundo académico sobre los encargados de la política pública.

Sin embargo, con respecto a las conclusiones presentadas anteriormente por Norman Loayza y Daniel Mejía, es importante poner sobre la mesa dos reflexiones. La primera está dirigida a Norman Loayza, posiblemente la gran solución a la guerra contra la producción, la comercialización y el consumo de droga está precisamente, como dice la principal conclusión de su trabajo, en la legalización de la misma. No obstante, las condiciones colombianas no permiten estar en el dilema entre la legalización o des-legalización, debido a que muchos de los males que padece actualmente el país tienen como su principal fuente de financiamiento el narcotráfico. En este sentido, el Ministerio cree que la lucha contra el narcotráfico tiene que ser imperativa y no hay mejor ejemplo como la falta acción, en la lucha contra el narcotráfico, a finales de los años noventa postraron al país ante los diferentes grupos "terroristas".

La segunda reflexión tiene que ver con el trabajo de Daniel Mejía, el cual es un interesante trabajo teórico que hace una evaluación económica del Plan Colombia. Sin embargo, este ejercicio de evaluación presenta un problema: la calibración de los parámetros del modelo teórico provienen de series que sólo van hasta el 2006. A partir de este año han ocurrido cambios importantes en el funcionamiento del Plan Colombia y del Programa de Seguridad Democrática que adelanta el Ministerio.

[1] Viceministro de Defensa.

Por un lado, como se sabe desde 2002 el Ministerio de Defensa se ha propuesto recuperar la "sensación" de seguridad del país y de esta forma se ha logrado aprovechar el ciclo económico internacional, que en últimas ha contribuido en los aumentos significativos de la inversión extranjera en los últimos años.

Sin embargo, a partir de 2006 el Ministerio ha entendido que los diferentes grupos terroristas han cambiado de estrategia, en respuesta al éxito de la política de Seguridad Democrática, por tal razón dichos grupos han regresado a sus bases. Precisamente debido a que los grupos terroristas van mutando, toca hacer un análisis permanente de las diferentes estrategias que pueden realizar los grupos terroristas en repuesta a las acciones de política que está adelantando actualmente el Ministerio. Por ejemplo, en estos tres últimos años ha hecho un esfuerzo considerable en llevar la acción bélica ahora a las bases donde están estos grupos terroristas, que en la mayoría de los casos están ubicados en los centros de cultivo y de producción de la droga Colombiana. Por todo lo anterior, la política de la consolidación de la seguridad democrática, no se puede deslindar de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, por tal motivo es importante mostrarle a la opinión pública los resultados y el futuro del Plan Colombia.

Para comenzar, la gente sabe más mitos que realidades sobre el Plan Colombia, debido a que no se ha escrito o publicado mucho sobre este programa de cooperación para la lucha contra el narcotráfico entre Colombia y Estados Unidos. Por tal razón, en los últimos tres años el Ministerio de la Defensa creó la dirección de proyectos especiales cuyo objetivo es mirar y tratar de comprender el gasto y la eficiencia del gasto de los recursos del Plan Colombia. Con la información suministrada por esta dirección, a continuación se presentarán tres aspectos importantes para comprender de una manera general el Plan Colombia.

El primer aspecto, es el concerniente al componente de cooperación del Plan. En cuanto a los recursos asignados por el departamento de Estado de los Estados Unidos, uno puede ver que estos recursos no solamente van a seguridad sino también tiene un componente social y de justicia. No obstante, en el último año el componente de seguridad se ha reducido a un 60%, en cambio los componentes de inversión social y de justicia aumentaron, esto explica una nueva estrategia del Plan Colombia, el cual está ahora más comprometido con programas sociales y de mejoras a la justicia, que en los años anteriores.

Sin embargo, hoy en día el componente de seguridad sigue siendo el más alto de los tres. La cooperación en seguridad está dirigida a mejorar los sistemas de comunicación, de logística, de infraestructura, en el suministro y mantenimiento de equipo militar y de combustible, para las cuatro fuerzas armadas de Colombia. Esta cooperación le ha permitido a las Fuerzas Armadas poder prestar un servicio más eficiente en estos últimos años.

	2007	**2009**
Seguridad	79%	60%
Social	20%	33%
Justicia	1%	7%

Cifras en Millones de USD.
Fuente: Justificaciones presupuestales presentadas al Congreso de EEUU.

No obstante, esta cooperación en donde más ha contribuido ha sido en mejorar la movilidad aérea de las fuerzas militares. Debido a las características geográficas y demográficas de Colombia, nos encontramos que el 95% de la población se encuentra en el centro y norte del país, ocupando solo el 45% del territorio colombiano, mientras que al oriente y sur del país se encuentran zonas bastante grandes que tienen alrededor del 5% de la población. La movilidad aérea de las fuerzas militares nos ha permitido movilizar de manera oportuna nuestras fuerzas militares hacia los lugares más apartados y despoblados del país, donde están las bases militares y de producción de coca de los diferentes grupos terroristas. Con esta presencia estatal se han podido llevar, a las zonas más apartadas del país, las agencias del Estado, como los organismos de justicia y de control, fundamentales para el buen funcionamiento de cualquier democracia.

El segundo aspecto sobre el Plan Colombia, que está relacionado con lo dicho anteriormente, tiene que ver con que la política de la consolidación de la seguridad democrática, no se puede deslindar de la lucha contra el narcotráfico y terrorismo.

Unos de los objetivos del Ministerio es consolidar el control territorial y fortalecer el Estado en todo el territorio nacional, con el fin de proteger a la población, manteniendo de esta manera la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos. Con los recursos del Plan Colombia, se ha podido llegar a tener presencia del Estado en todo el territorio, y en especial en lugares donde están las bases militares y de producción de coca de los diferentes grupos terroristas. Por ejemplo, en los últimos años se ha asegurado, que cerca de los 30% de los municipios que no tenían presencia de policía, hoy la tenga tiempo completo. Este hecho ha contribuido para que las otras agencias del Estado puedan prestar servicios de manera regular.

No cabe duda, que la política de la consolidación de la seguridad democrática ha logrado llevar y mantener una fuerza pública legitima, moderna y eficaz, en el territorio colombiano, que se ve reflejado en los aumentos de la confianza y el apoyo de la población. Por ejemplo, en los últimos años gracias a los aumentos de confianza, la inversión privada ha crecido el 27% del PIB, lo cual es importante para el crecimiento económico del país.

Por otro lado, se ha mantenido la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos de Colombia. Por ejemplo, la tasa de homicidios ha caído drásticamente, junto con la de tasa de secuestro, desde 2002. Con esto se muestra que actualmente se está trabajando activamente por proteger derecho a la vida en todo el territorio colombiano. Sumado a lo anterior, en los últimos meses las desmovilizaciones de guerrilleros ha aumentado fuertemente, ya no es atractivo pertenecer a los grupos rebeldes.

Con respecto a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas se puede decir que el área de cultivo de coca en Colombia ha caído, por ejemplo, entre 2007 y 2008 cayó un 18%, debido al programa de erradicación manual que adelanta el gobierno. Por otro lado, en los últimos años se han destruido un gran número de laboratorios para el procesamiento de la coca, y las incautaciones de coca procesada han aumentado. Como se puede

ver actualmente se está trabajando activamente en todos los eslabones de la cadena del negocio de la droga en Colombia. En este sentido, la presencia del Estado en las zonas más apartadas ha contribuido en elevar drásticamente, los costos para desarrollar las actividades de narcotráfico en Colombia.

El último aspecto sobre el Plan Colombia, tiene que ver con el futuro del mismo y de las relaciones de cooperación entre Estados Unidos y Colombia. Como se menciono anteriormente, la reducción de los recursos del Plan Colombia en materia de seguridad nos ha obligado a coordinar con las autoridades norteamericanas un proceso ordenado de nacionalización de las capacidades más importantes para la lucha contra el narcotráfico, esto con el fin de lograr mantener los buenos resultados que se han alcanzado con la política de la consolidación de la seguridad democrática que adelanta actualmente el Ministerio de la Defensa. En especial se tratará de enfocar estos recursos hacia el desarrollo de las capacidades técnicas y logísticas al interior de las Fuerzas Armadas. Con respecto a las nuevas dimensiones en la cooperación entre Colombia y Estados Unidos, en materia de la lucha contra el narcotráfico, el país se ha comprometido a ofrecer su conocimiento y experiencia a países de la región con el apoyo de los Estados Unidos.

Para terminar, el Plan Colombia es muy importante y muy beneficioso para la seguridad del país. La actual estrategia es integral y coherente con el esfuerzo de lucha contra el terrorismo y contra todos los eslabones de la cadena del negocio del narcotráfico. En este sentido, Estados Unidos y Colombia han forjado una verdadera alianza estratégica basada en la confianza e interés mutuos, que debe prevalecer por décadas.

Evaluación del Plan Colombia debe hacerce desde una base más amplia al componente anti-drogas

Alfredo Rangel S.[1]

Los dos trabajos son sugerentes y pueden dinamizar el debate sobre el narcotráfico, las estrategias en la lucha contra este fenómeno y sobre el Plan Colombia.

El punto de vista de Norman Loayza recoge una perspectiva anti prohibicionista que considera que la lucha contra las drogas ilícitas es una causa históricamente perdida y que va en la línea de la posición de los ex presidentes Cesar Gaviria, Ernesto Cedillo, y Fernando Henrique Cardoso. Los umbrales de tolerancia frente a la droga se van corriendo y el consumo va adquiriendo cierta aceptación social, y por tanto los efectos nocivos que tiene su criminalización se van atenuando. El ejemplo más notorio es el caso del cultivo de marihuana en Estados Unidos donde su consumo es legal en muchos Estados, y es el principal producto agrícola en 12 ellos, uno de los tres principales en cerca de treinta y unos de los primeros 5 en cerca de 39. En su conjunto la producción de marihuana tiene un valor anual de 35 mil millones de dólares, lo que supone una cifra 10 veces superior al PIB agrícola de Colombia.

Sobre el efecto que tiene este cambio en los umbrales y la reducción de los efectos nocivos de la criminalización es necesario introducir un matiz; hay que preguntarse por que razón en países donde hay un mayor tráfico de drogas no hay mayores niveles de violencia asociados. En Estados Unidos y Europa el crimen asociado al narcotráfico existe pero es menos importante que en otros países donde el tráfico es menor. Yo creo que la respuesta a esta pregunta tiene que ver con la fortaleza del Estado, el empoderamiento de la ley y la aplicación de la justicia. No hay una relación mecánica entre el tráfico y la violencia necesariamente. Lo que se ha visto en Colombia lo ejemplifica. En la época de Pablo Escobar, durante los ochentas y comienzos de los noventas, el tráfico y la producción eran mucho menores pero los niveles de violencia eran mayores.

Esto me lleva a comentar el trabajo de Daniel con quien estoy de acuerdo en que se debe hacer un

[1] Director Fundación Seguridad y Democracia.

mayor énfasis en la interdicción que en la erradicación, dado que la fumigación tiene unos efectos políticos y sociales muy adversos. El punto más débil de la cadena es la salida a los mercados externos por lo que la interdicción es menos costosa. Un punto que no incluye el modelo es el efecto que tiene el éxito de la interdicción sobre la producción. Digo esto frente al escenario en el que no puede salir la producción, con un importante efecto hacia atrás dado que por la imposibilidad de sacar la coca terminaría reduciéndose su precio. De reducirse la rentabilidad de la producción de coca, las siembras legales tendrían la oportunidad de competir, y no habría incentivos para que los campesinos cultivaran hoja de coca.

En cuanto a la interdicción hay que ver la forma como van cambiando los actores. Se mueven no sólo en sus estrategias sino también en sus propias capacidades. Es decir, es diferente luchar contra las FARC con 10 mil hombres y un mayor dominio territorial que cuando tienen 6 mil hombres. Lo anterior porque el costo que tiene que pagar el Estado para luchar contra los grupos armados debe modificarse por la fortaleza de la guerrilla o de los paramilitares.

En el caso de los paramilitares, que se llegaron a integrar con los narcotraficantes y tenían contacto incluso con los carteles mexicanos, actuando tanto como productores como traficantes, es incluso más claro el debilitamiento. Cuando se desarman los paramilitares los costos asociados en la lucha contra el narcotráfico tienen que modificarse. Aunque es cierto que los grupos emergentes han reemplazado en algunos casos a los paramilitares, tienen una capacidad de confrontar y de permear al Estado muy distinta. Este factor debe ser tenido en cuenta en la calibración del modelo.

La intensidad del conflicto se ha venido disminuyendo de una forma muy acelerada en los últimos cuatro años, llevando a un debilitamiento de los grupos ilegales. Este debilitamiento conduce a que un aumento del presupuesto no necesariamente lleve a un aumento de la intensidad del conflicto porque tienen una menor capacidad de reacción. El modelo debe incluir más componentes políticos.

Es necesario anotar que el mayor esfuerzo en la lucha contra los grupos ilegales y el narcotráfico ha sido colombiano. Esto también hay que introducirlo en el análisis. Aquí se llega a un resultado paradójico, Colombia por lo pronto ha fracasado en la lucha contra la producción pero ha sido exitosa en la lucha contra los productores. La evaluación del Plan Colombia debe hacerse a partir de una base más amplia, pues uno de sus objetivos era la desarticulación de los grupos armados ilegales.

En el tema de la lucha anti drogas hay que plantearse si la reducción reciente es coyuntural o si ha sido un cambio en la tendencia y un punto de quiebre. Todavía es muy temprano concluir que la estabilización de la producción de coca implica un cambio de tendencia.



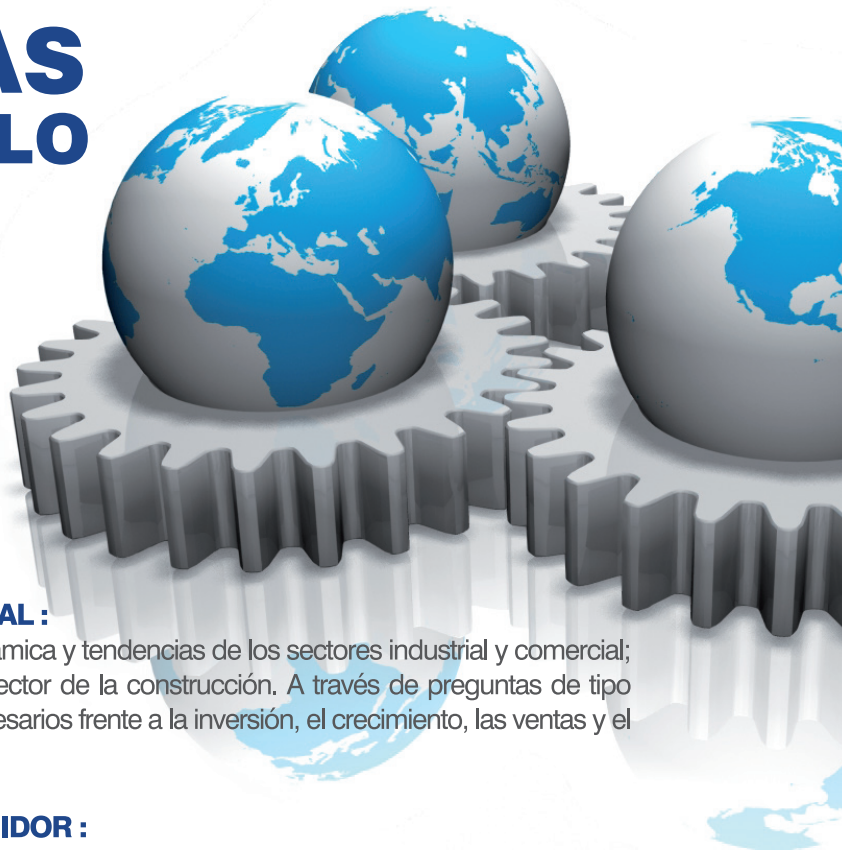
ENERGIA
de Bogotá

GRUPO ENERGÍA DE BOGOTÁ

VIGILADA POR LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS No. UNICO DE REGISTRO 2-11001004-4

ENCUESTAS FEDESARROLLO

La mejor forma de seguirle el pulso a la Economía



ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL :
Permite hacer seguimiento mensual a la dinámica y tendencias de los sectores industrial y comercial; y trimestralmente presenta datos sobre el sector de la construcción. A través de preguntas de tipo cualitativo mide las expectativas de los empresarios frente a la inversión, el crecimiento, las ventas y el empleo.

ENCUESTA DE OPINIÓN AL CONSUMIDOR :
Compila mensualmente las percepciones y perspectivas de los hogares en las 4 principales ciudades del país, frente al consumo de bienes durables, situación económica del hogar y condición económica del país. La información se puede desagregar por ciudad y nivel socioeconómico.

ENCUESTA DE OPINIÓN FINANCIERA :
Recoge información mensual acerca de inversión y expectativas macroeconómicas de los principales agentes financieros que representan el 80% de los activos del sector. La información se puede desagregar por corporaciones financieras, aseguradoras, fondos de pensiones y cesantías; y fiduciarias.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Suscripción a Encuestas Fedesarrollo
Tel. (571) 3259777 Ext. 340
e-mail:comercial@fedesarrollo.org.co
Calle 78 N° 9-91 / Bogotá D.C. - Colombia
www.fedesarrollo.org.co