

## El bazar de las cifras

*En la guerra contra las drogas en Colombia, las cifras son otro frente de combate*

Por Ricardo Vargas Meza <sup>1</sup>

El escenario de las drogas en Colombia se caracteriza por el dominio de una confusión de cifras insuficientemente fundamentadas, y de diagnósticos especulativos que luego generan políticas que reflejan ese desorden. El común denominador es la instrumentalización política de los datos. Prima el afán de mostrar resultados exitosos que avalen y garanticen la continuidad de la política en vigencia. Con tal fin, con frecuencia se parte de situaciones coyunturales – como la caída de estructuras organizativas que conforman una línea de exportación de drogas, o importantes incautaciones de sustancias, extradiciones, etc – para inferir diagnósticos estructurales que anuncian un fin cercano de la economía de las drogas.<sup>2</sup>

La manipulación de datos y diagnósticos que se ha hecho en Colombia para consolidar el “éxito de la estrategia” está haciendo carrera en países como México que miran hacia Colombia como el país del cual hay que aprender. Algunos expertos y observadores de Estados Unidos cercanos a los círculos de decisión en asuntos antinarcóticos difunden esa misma percepción.

Mientras las estrategias antinarcóticas no partan de un balance serio que fundamente lo que realmente sucede en materia de drogas será imposible reajustar las políticas o cambiar el rumbo que han tenido desde hace décadas. En este contexto, la justeza de las cifras y su interpretación son decisivas para la generación de estrategias más adecuadas.

### Conclusiones & Recomendaciones

- Los diagnósticos inadecuados o deficientes de la realidad de las drogas afectan la efectividad de las políticas en todos los niveles de la cadena de la economía ilegal: en el de las estrategias que buscan incidir en la producción de materia prima; el de las políticas asociadas al uso y abuso; sobre el tráfico y las decisiones dirigidas a afectar los puntos de salida; y finalmente, las decisiones relacionadas en general con el trasiego internacional y la persecución de capitales de origen ilegal.
- La justeza de las cifras y su interpretación son decisivas para la generación de estrategias más adecuadas.
- Las dimensiones de los problemas relacionados con la producción, tráfico y consumo de sustancias controladas se ven seriamente afectadas por las cifras y diagnósticos que prevalecen hoy en Colombia, generándose un escenario de confusión, fuerte desinformación y falta de rigor en el tratamiento de los elementos clave a partir de los cuales se deciden las políticas.
- Reducir la nueva dinámica del narcotráfico a un escenario doméstico lleva a pensar el problema desde un contexto puramente nacional lo cual se opone con la actual dinámica de la economía ilegal de las drogas que tiende a un mayor involucramiento regional y a la transnacionalización. Una mirada regional del problema facilitaría el desarrollo de políticas que vayan a tono con esa condición.

Este informe da un vistazo a lo que sucede con las cifras para la coca y la cocaína en Colombia con la idea de levantar algunos interrogantes acerca de lo que las autoridades presentan como el éxito del control de drogas en Colombia.

### LAS CIFRAS SEGÚN LA ONUDD

El informe de la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) de junio de 2009 registra una disminución en la oferta mundial de cocaína, debido principalmente a la reducción producida en Colombia, hecho que según esta agencia multilateral, se observa en dos aspectos:<sup>3</sup>

1 - Una reducción del 18% de los cultivos, al pasar de 99.000 hectáreas en 2007 a 81.000 en 2008.

2 - Una disminución del 28% de la producción de cocaína, al pasar de 600 toneladas en 2007 a 430 toneladas en 2008.

De acuerdo con la ONUDD, Bolivia subió un 6% el área de coca, pasando de 28.900 hectáreas en 2007 a 30.500 en 2008; y Perú aumentó un 4%, al pasar de 53.700 a 56.100 hectáreas. (Véase cuadro No. 1)

En el caso colombiano llama la atención el dato de que la reducción de un 18% en la superficie sembrada signifique una muy fuerte disminución de la producción de cocaína (28%), es decir más de una cuarta parte en un solo año.

Como se recuerda, en el informe de la ONUDD de 2007, se señaló un importante incremento de las áreas sembradas que pasaron entre 2006 y 2007, de 78.000 a 99.000 hectáreas. Este resultado generó en aquel momento una fuerte reacción de rechazo del Gobierno colombiano, quien amenazó con romper el convenio con la ONUDD y crear una entidad propia para la medición de los impactos de las acciones antidrogas. Esta situación contribuiría a generar un ambiente poco propicio para un análisis reposado y objetivo del problema de las drogas.

La ONUDD adelantó un estudio en 2004 que actualizó los rendimientos de PBC (pasta base de coca) por tonelada de hoja de coca producida, así como los promedios de clorhidrato de cocaína y de cocaína pura por kilo de PBC. Este estudio estableció rendimientos diferenciados por regiones, lo cual es uno de los mayores valores de la investigación.

Sin embargo, en las cifras para 2008 la ONUDD varió notoriamente las relaciones de rendimientos señaladas para algunas regiones. Existen casos significativos de cambio de rendimientos de la producción de hoja de coca (toneladas) por cada hectárea sembrada. Estos cambios son de tal magnitud que afectan sustancialmente el promedio nacional. Tal es, por ejemplo, el caso de la Sierra Nevada o el del eje Meta-Guaviare, cuyo rendimiento (ton. hoja de coca/Ha.) se ve disminuido en casi un 50%.

**Cuadro No. 1**

#### Producción global de cocaína/toneladas métricas 1998-2008 según la ONUDD

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	cambio 2007/08	% total 2008
Bolivia	150	70	43	60	60	79	98	80	94	104	113	9%	13%
Perú	240	175	141	150	160	230	270	260	280	290	302	4%	36%
Colombia	435	680	695	617	580	550	640	640	610	600	430	-28%	51%
Total	825	925	879	827	800	859	1.008	980	984	994	845	-15%	100%

Fuente: ONUDD, "Colombia Coca Survey", June 2009.

Cuadro No. 2

**Cálculos del potencial productivo de PBC, Clorhidrato de cocaína por regiones en Colombia 2008**  
(con base en el estudio de la ONUDD de 2004 en Colombia)

Región	Producción total hoja de coca con rendimientos según estudio 2004 (ton)	Rendimientos PBC kilos/ton. hoja de coca, según estudio 2004	PBC por regiones (kilos)	Aprox. PBC (ton)	Clorhidrato de cocaína (1: 0.9) (ton)	Prod. cocaína pura (1: 0.85) 2008 (ton)	Cálculo oficial prod. cocaína ONUDD 2008 (ton)
Putumayo – Caquetá	78.182	1,74	136.037	136	122,4		
Sur de Bolívar	104.577	1,41	147.454	147	132,7		
Pacífico	77.784	1,46	113.565	114	102,6		
Catatumbo	13.276	1,38	18.321	18	16,2		
Sierra Nevada	2.975	1,45	4.314	4	3,6		
Meta Guaviare	120.325	1,52	182.895	183	164,7		
Orinoco	25.709	1,73	44.477	44	48,9		
Amazonas	8.273	1,5	12.410	12	10,8		
<b>Total</b>	<b>431.101</b>	<b>1,63</b>			<b>724,3</b>	<b>616</b>	<b>430</b>

*Elaborado por el autor con base en cifras de la ONUDD*

Así mismo sucede en el caso de Putumayo-Caquetá, con una disminución del 27%. La magnitud de estos cambios debería ser objeto de unas presentaciones específicas que muestren consistentemente las nuevas tendencias que viene argumentado la ONUDD en sus informes posteriores a 2004.

De otro lado, las cifras sobre la región del Pacífico y la Orinoquía para 2008 carecen de estudios de actualización, y en el caso del Pacífico parten de una base muy pobre de rendimientos de hoja de coca por hectárea sembrada, teniendo en cuenta sólo 2,5 cosechas en el año, cuando el promedio en 2005 es de 4,2 cosechas. Esto se traduce a su vez en un promedio de sólo 1,46 kilos de PBC por tonelada de hoja de coca para esa región.

La magnitud de estos cambios se puede observar al usar las cifras de áreas de hoja de

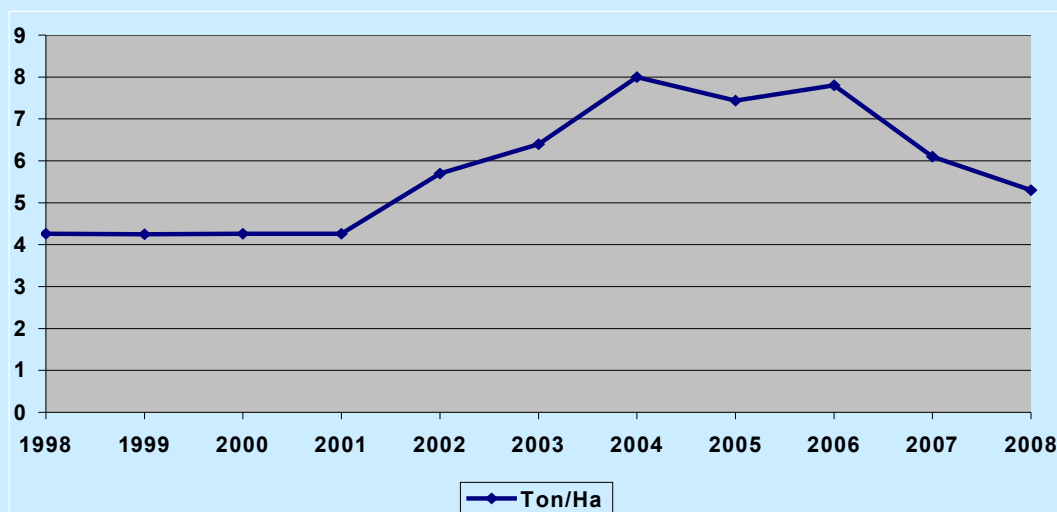
coca de 2008 aplicándoles los rendimientos del estudio de 2004. Los resultados finales son notorios. Veamos esta situación en el Cuadro No. 2.

En efecto, como se observa, al aplicar los promedios establecidos en el estudio de 2004 a las cifras de áreas de coca de 2008, el resultado final es sorprendente: con los estándares de 2004, la producción de cocaína pura en Colombia alcanzaría las 616 toneladas, cifra que contrasta con el cálculo oficial del informe de 2008, donde se señala que la producción fue de 430 toneladas, lo que arroja una importante diferencia de 186 toneladas.

Al representar gráficamente las variaciones que se han efectuado sobre los rendimientos de cocaína pura por hectárea de hoja de coca, en los diferentes informes sobre producción de cocaína en Colombia, la situa-

Gráfico No. 1

Relación entre hectáreas de coca y producción de cocaína (ton)  
en Colombia según cifras de la ONUDD (1998-2008)



Fuente: elaborado con base en cifras de ONUDD

ción es la siguiente. (Véase Gráfico No. 1)

Como se puede observar, la situación irregular que se estaba presentando entre los años 1998 y 2001 por la subestimación de los rendimientos de cocaína en Colombia fue reconsiderada a partir del estudio de 2004 arrojando promedios de alrededor 7,5 kilos por hectárea, lo cual se aplicó retrospectivamente con algunas variaciones, para los años 2002 y 2003 y luego se aplicó con leves modificaciones para los años 2004 a 2006.

No obstante, después se observan unos declives muy pronunciados en 2007 y en 2008 con un promedio cercano a los 5 kilos por hectárea, sin que se ofrezca una explicación convincente para esa significativa disminución. Al observar la gráfica, se puede inferir que no se trata de un comportamiento coyuntural sino de una tendencia, la cual exige una explicación que vaya más allá de dinámicas como el clima, o la intensidad de las fumigaciones y la erradicación manual forzosa de hoja de coca.

De esta manera, a la discusión sobre áreas sembradas – las cuales difieren enormemente en el caso colombiano entre las ofrecidas por la ONUDD y las presentadas anualmente por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en sus informes sobre drogas en el mundo<sup>4</sup> – se suman también las inconsistencias de las cifras relacionadas con rendimientos. Otro detalle es que mientras las cifras de EEUU son precisas en áreas, no obstante carecen – o no se conocen – de estudios contundentes que le den soporte a sus cálculos sobre rendimientos para la producción de cocaína. Dichos cálculos, como se verá más adelante, terminan siendo significativamente especulativos.

#### CIFRAS SOBRE COCAÍNA DE LA EMBAJADA DE EEUU EN COLOMBIA

En una información oficial presentada por la Embajada de EEUU en Colombia el 6 de noviembre de 2009 se lee que, “El gobierno de Estados Unidos finalizó el estudio anual de 2008 sobre la cantidad de cultivos de coca

y la producción potencial de cocaína en Colombia. Los resultados muestran que el área cultivada se redujo en un 29 por ciento en un solo año, pasando de 167.000 hectáreas en 2007 a 119.000 hectáreas en 2008. Nueva información sobre la productividad indica que en 2008 el potencial máximo de producción en Colombia se redujo fuertemente al pasar de 485 toneladas métricas de cocaína pura a 295 toneladas métricas, lo cual representa una reducción del 39 por ciento”.<sup>5</sup>

**Cuadro No. 3**  
**Comparación de áreas de coca y rendimientos de cocaína 2007 y 2008 en Colombia entre ONUDD y EEUU**

	Datos coca ONUDD		Datos coca EEUU según Embajada	
	2007	2008	2007	2008
<b>Años</b>	2007	2008	2007	2008
<b>Áreas</b>	99.000	81.000	167.000	119.000
<b>Prod. cocaína</b>	600	430	485	295
<b>Rend. Kilos/Ha</b>	6,1	5,3	2,90	2,47

Esta comunicación oficial permite observar que respecto a las áreas de coca y al rendimiento en cocaína por hectárea continúa habiendo una disparidad entre los datos de EEUU y los de la ONUDD. El nivel de inconsistencia de los datos de EEUU oficializados a través de la Embajada es significativo. Las cifras de áreas sembradas contrastadas con los rendimientos de cocaína por hectárea carecen de solidez al arrojar por ejemplo promedios de 2,90 kilos por hectárea para 2007 o 2,47 kilos para 2008. (Véase Cuadro No. 3)

Como se observa, la generación de un marco sólido de información empieza a verse seriamente afectado, sobre todo si se busca establecer un balance de las decisiones antidrogas y de proyectar una política hacia el futuro.<sup>6</sup> Los promedios de rendi-

mientos que se infieren de las cifras de la Embajada son inconsistentes desde todo punto de vista. Este escenario de confusión se agrava aún más si se toma como base la serie de cifras oficiales del Departamento de Estado, como se verá enseguida al analizar algunas referencias del estudio abordado por la *Government Accountability Office* GAO de julio de 2009 sobre Venezuela.<sup>7</sup>

### **ESTUDIO DE LA GAO SOBRE EL NARCOTRÁFICO DESDE COLOMBIA**

La GAO señala que por Venezuela transitan 260 toneladas de cocaína que salen de Colombia. De acuerdo con el documento, el flujo de cocaína a través de Venezuela se ha incrementado significativamente. Según la GAO:

*“En 2008, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas ONDCP reportó que el estimado del flujo de cocaína que transita por Venezuela hacia los EEUU, África Occidental y Europa se incrementó en más de cuatro veces al pasar de 60 toneladas métricas en 2004 a cerca de 260 toneladas en 2007”.*<sup>8</sup>

Esto supondría que a la luz de las cifras de la Embajada, por Venezuela circularía el 53,6% de la cocaína producida en Colombia, si tomamos como base las cifras de 2007, o el 88,1% si tomamos como base las cifras de 2008. Datos que confirman una vez más los serios problemas de cálculos sobre la economía ilegal de las drogas que presentan los documentos oficiales de EEUU.

Dado lo anterior, hemos tomado como base las cifras del Departamento de Estado las cuales señalan un comportamiento distinto, aunque no por ello más sólido que el analizado para la Embajada. Veamos sus cifras en el Cuadro No. 4

De acuerdo a las cifras de potencial productivo de cocaína pura del Departamento de Estado, el porcentaje del tránsito por Venezuela sería del orden del 48,6%. Pero

#### Cuadro No. 4

##### Cálculos del Dpto. de Estado sobre potencial productivo de cocaína pura en Colombia

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
ND	535	550*	545	430	460	571	839	580	520	435	350

Fuente: *International Narcotics Control Strategy Report INCSR del Departamento de Estado 2009. (En los informes del Departamento de Estado se encuentran con frecuencia recalculaciones. Mientras en el INCSR de 2008 aparecen 610 toneladas para 2006, en el de 2009 aparece un potencial de 550 toneladas para ese mismo año).*

esta cifra sigue siendo dudosa si se tiene en cuenta que el estudio de la GAO comete el serio error de hacer un cálculo para un país de tránsito como Venezuela, sin abordar los porcentajes correspondientes a las muy diversas rutas que se usan desde Colombia.

Este error garrafal deja prácticamente sin piso el documento de la GAO, a la vez que nos da una visión de la fuerte descoordinación entre las diferentes agencias que se relacionan con el problema de las drogas, y nos deja muchas dudas sobre el rigor analítico que debería conducir el balance de una política que ha contado con un presupuesto tan significativo.

#### EL DIAGNÓSTICO DE LA POLICÍA NACIONAL SOBRE EL NARCOTRÁFICO HOY EN COLOMBIA

A este panorama que procede del principal país que apoya las acciones antidroga se suma la aparición de un “nuevo paradigma” en el diagnóstico del problema que hacen las principales autoridades implicadas en el manejo del fenómeno en Colombia.

En un diálogo reciente con el periódico colombiano *El Tiempo*, el director de la Policía aseguró que en Colombia ya no hay grandes capos sino que ahora se promociona el consumo instalando 'ollas de vicio' y promoviendo los expendedores o 'jíbaros'.<sup>9</sup> “De 2002 a la fecha el Gobierno ha autorizado un millar de extradiciones, de las cuales se han ejecutado cerca de 900. Eso significa que hemos dejado sin mando y

control a los viejos carteles, y la vida útil de los cabecillas es cada vez menor. El país puede estar seguro de que no vamos a permitir una estructuración del narcotráfico. Estamos en el mejor punto para destruirlo”.

A la pregunta sobre si ya no existe una gran organización, el general Naranjo responde que, “... En el pasado, el núcleo de los narcotraficantes estaba representado en grandes volúmenes en el exterior. Se ha mejorado la capacidad de interdicción y lo que ha hecho el narcotráfico para adaptarse y sobrevivir es promocionar el consumo de cocaína en Colombia subsidiándolo, instalando ollas de vicio, expendio de drogas, y promoviendo los expendedores o jíbaros. Este microtráfico está generando una forma de violencia en las ciudades, esa es la prioridad de la Policía.”<sup>10</sup>

Esta interpretación del negocio de las drogas, representa un “giro copernicano” en la lectura del escenario del narcotráfico colombiano: la política antidrogas ha sido tan exitosa, que se ha logrado prácticamente bloquear las exportaciones y en consecuencia, los narcotraficantes se ven compelidos a ampliar un mercado interno de drogas. Como consecuencia de esta nueva interpretación, debería desprenderse un marco de políticas distinto al enfoque que ha prevalecido a lo largo de las últimas tres décadas.

Según el nuevo diagnóstico del general Naranjo, el eje del accionar de la policía debe dirigirse a dismantelar las estructuras de los mercados locales urbanos, que son el eje del problema y la explicación más im-

portante sobre el incremento de la violencia en las principales ciudades de Colombia.

El problema político subyacente en esta interpretación es que invisibiliza el narcotráfico como fenómeno transnacional en pleno auge, y en su lugar genera un nuevo imaginario que lo reduce a ámbitos domésticos.

Un nuevo paradigma de la economía ilegal de las drogas en Colombia debería ser contrastado a la luz de las nuevas dinámicas internacionales y principalmente frente a la cambiante geopolítica de las drogas que se producen en Colombia. Entre las dinámicas que caracterizarían el nuevo escenario transnacional destacamos:

- la fluctuante interacción de los grupos colombianos con las organizaciones mexicanas;
- la creciente importancia de Centroamérica en la nueva geopolítica de las drogas;
- el fuerte incremento y diversificación en los últimos diez años de áreas de trasiego internacional desde Colombia. Estas áreas están asociadas al control de territorios de los grupos armados que prestan servicios de seguridad al narcotráfico;
- la creciente diversificación del uso de vías fronterizas, hecho que ha ampliado considerablemente la geopolítica de las drogas desde Colombia y que queda corroborado con el creciente involucramiento de Ecuador, Venezuela y Panamá. Aunque por otro lado, países como Argentina, Brasil y Paraguay también han terminado relacionándose, bien como mercados o como puente hacia Europa vía África.

La simbiosis entre grupos del narcotráfico, elites locales y regionales y grupos privados armados que además han dado continuidad a la vieja dinámica paramilitar en relación con la presión social sobre la tierra.

Las dimensiones de los problemas relacionados con la producción, tráfico y consumo de sustancias controladas se ven seriamente

afectadas por las cifras y diagnósticos que prevalecen hoy en Colombia, generándose un escenario de confusión, fuerte desinformación y falta de rigor en el tratamiento de los elementos clave a partir de los cuales se deciden las políticas.

Reducir la nueva dinámica del narcotráfico a un escenario doméstico lleva a pensar el problema desde un contexto puramente nacional lo cual se opone con la actual dinámica de la economía ilegal de las drogas que tiende a un mayor involucramiento regional y a la transnacionalización. Una mirada regional del problema facilitaría el desarrollo de políticas que vayan a tono con esa condición.

---

## NOTAS

1. Investigador social asociado al Transnational Institute (TNI).
2. Así por ejemplo, mucho se ha especulado con los resultados de la operación Fronteras que arrojó la captura de 21 miembros de una red ilegal. Pero dicha red hace parte de las estructuras de las nuevas cabezas del narcotráfico en Colombia, las cuales se mantienen sin mayores sobresaltos. Los costos de la operación no han sido revelados. Según informes periodísticos, esta operación involucró 35 equipos de investigadores, dos años de seguimientos, infiltraciones e interceptaciones. También se ha especulado sobre la magnitud de la relación de esta red con el jefe mexicano el Chapo Guzmán.
3. UNODC (2009), *Colombia, Coca Cultivation Survey*, June 2009
4. Estos datos aparecen regularmente en el *International Narcotics Control Strategy Report*, un informe del 'Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs', del Departamento de Estado de los Estados Unidos.
5. Información presentada el 6 de noviembre de 2009 en <http://Spanish.bogota.usembassy.gov>
6. El tema de las cifras viene siendo objeto de debate desde hace años entre los observadores. Tom Blickman dice que, "Si calculamos la producción potencial de cocaína en Colombia a partir de las más recientes estimaciones norteamericanas sobre el cultivo, con base en las nuevas áreas de cultivo descubiertas y en las nuevas estimaciones del rendimiento por hectárea de la ONU, la cifra total resultante ascendería a las 1.126 toneladas métricas, casi el doble de la estimación oficial de EE.UU. y la ONU en 2006". Véase, "¿Qué



sabemos acerca de las dimensiones del mercado de la cocaína?” (2007) Tom Blickman, Transnational Institute (TNI), noviembre de 2007, en: Colectivo Maloka (ed.), “La economía de las drogas ilícitas. Escenarios de conflictos y derechos humanos, Materiales de paz y derechos humanos”, P. 11, [http://www10.gencat.cat/drep/binaris/Mat\\_PauCas\\_11\\_def\\_web\\_tcm112-112952.pdf](http://www10.gencat.cat/drep/binaris/Mat_PauCas_11_def_web_tcm112-112952.pdf)

7. Government Accountability Office, GAO, “Drug Control - U.S. Counternarcotics Cooperation with Venezuela Has Declined”, Julio 2009.

8. GAO 2009, *ibídem*.

9. Véase *El Tiempo*, Agosto 24 de 2009, “Microtráfico al que se dedican ahora narcos genera la violencia en ciudades: general Óscar Naranjo”.

10. *El Tiempo*, *ibídem*.

## Transnational Institute

Fundado en 1974, el TNI es una red internacional de activistas e investigadores comprometidos a analizar críticamente los problemas globales presentes y futuros. Tiene como objetivo proporcionar apoyo intelectual a los movimientos sociales preocupados por conseguir un mundo más democrático, equitativo y sustentable.

El programa Drogas y Democracia del TNI analiza, desde 1996, las tendencias de la economía ilegal de las drogas y de las políticas globales sobre drogas, sus causas y efectos en la economía, la paz y la democracia.

El programa realiza investigaciones de campo, promueve el debate político, provee información a funcionarios y periodistas, coordina campañas internacionales y conferencias, produce artículos y documentos de análisis, y mantiene un servicio electrónico de información sobre el tema.

El objetivo del programa y de la *serie Informes sobre políticas de drogas* es promover una reevaluación de las políticas actuales y presionar a favor de políticas basadas en principios acordes con la reducción del daño, el comercio justo, el desarrollo, la democracia, los derechos humanos, la protección de la salud y el medio ambiente, y la prevención de conflictos.



Transnational Institute  
Caja postal 14656  
1001 LD Amsterdam

Países Bajos  
De Wittenstraat 25  
1052 AK Amsterdam

Tel: +31-20-6626608  
Fax: +31-20-6757176  
e-mail: [drugs@tni.org](mailto:drugs@tni.org)  
[www.tni.org/drugs](http://www.tni.org/drugs)  
[www.ungasondrugs.org](http://www.ungasondrugs.org)