

# UNA MIRADA A LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA:

## Análisis descriptivo de las incautaciones entre 2016 y 2023

María Castillo

Asistente de investigación - CESED

Cecilia Suescún

Predoctoral Fellow - CESED

Jorge Luis Ochoa

Asistente de investigación - CESED

Lucas Marín

Predoctoral Fellow - CESED

Michael Weintraub

Director Área de Seguridad y Violencia - CESED

Profesor asociado Escuela de Gobierno - Uniandes

## I. Introducción

La lucha contra las drogas en Colombia ha sido una constante en el panorama nacional desde la adopción del Estatuto Nacional de Estupefacientes en 1986. Aunque la política antidrogas y sus objetivos han experimentado una evolución limitada, las estrategias implementadas han cambiado con el tiempo. En 1999, con el Plan Colombia, la aspersión aérea y la erradicación manual se convirtieron en las principales estrategias para reducir los cultivos de coca. Paralelamente, aunque de manera menos prominente, desde finales de los años noventa se han puesto en marcha programas de desarrollo alternativo en el país, con el fin de impulsar la transición de cultivos ilegales hacia actividades económicas legítimas (Marín et al., 2021).

Debido a diversos problemas con la implementación de la aspersión aérea y nuevas evidencias sobre la efectividad de las diferentes estrategias, en 2006 se produjo otro cambio en el énfasis de la política antidrogas, centrándose en el control de precursores químicos, la destrucción de laboratorios y las incautaciones de cargamentos de droga (Zuleta & Martínez, 2017). Las incautaciones, definidas por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) como la “intercepción o aprehensión de drogas o nuevas sustancias psicoactivas por un organismo encargado de hacer cumplir la ley”. La motivación detrás de estas interdicciones radica en que atacan los eslabones con mayor participación en la cadena de valor de las drogas. Esto implica un mayor impacto en la oferta de estas sustancias y en los incentivos económicos de las organizaciones criminales involucradas en su producción, tráfico y comercialización (Zuleta, Martínez, 2017).

En este nuevo escenario, la Armada de la República de Colombia, junto con la Policía Antinarcoóticos, asume un papel fundamental debido a que el transporte marítimo es el principal medio para el tráfico de drogas desde las áreas de producción y acopio hacia los mercados de consumo. Esta estrategia ganó relevancia durante el Gobierno de Juan Manuel Santos: según datos del Observatorio de Drogas de Colombia las incautaciones de hoja de coca aumentaron un 74,25% entre 2013 y 2015. A pesar de las diversas discusiones sobre su pertinencia y efectividad, este enfoque ha permanecido relativamente constante, aunque recientemente los programas de desarrollo alternativo han adquirido relevancia a raíz del Acuerdo de Paz firmado con las FARC-EP (Marín et al., 2021).

¿Cuáles han sido los patrones de estas incautaciones? Este documento utiliza datos del Ministerio de Defensa para caracterizar las incautaciones realizadas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en Colombia entre 2016 y 2023. En primer

lugar, el documento revisa el marco teórico de las incautaciones como estrategia antidrogas y con el fin de desarticular organizaciones criminales. Segundo, analiza la distribución geográfica, temporal y por cantidad de las incautaciones de diversas sustancias psicoactivas. Por último, se adentra en el estudio detallado de cuatro departamentos para proporcionar una comprensión más completa del funcionamiento de las incautaciones.

## II. El porqué y para qué de las incautaciones

La política de interdicción tiene como objetivo afectar uno de los eslabones con más peso de la cadena productiva de las drogas: la comercialización. Para la cocaína, Mejía y Rico (2010) estimaron con datos de Colombia del 2008 que este eslabón tenía un valor de \$13.6 billones de pesos aproximadamente, lo cual representaba el 2.3% del PIB nacional.<sup>1</sup> Más recientemente, Zuleta (forthcoming) estima el aporte de cada eslabón al valor total de la cocaína del 2008 al 2015, en donde encuentra que la comercialización nacional representa el 9,6% del valor total, mientras que la comercialización internacional contribuye en 86,3%. Estos dos eslabones son los que tienen más valor dentro de la cadena productiva de la cocaína, como se puede ver en la Tabla 1.

*Tabla 1: Valor por eslabón de la cadena productiva de la cocaína*

	Producción	Producción y distribución interna	Producción, distribución interna e internacional
Agrícola	27,3%	8,2%	1,1%
Manufactura	72,7%	21,7%	3,0%
Comercialización nacional	-	70,1%	9,6%
Comercialización internacional	-	-	86,3%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Zuleta, H. (Forthcoming). Política de drogas, pobreza, desigualdad y exclusión

<sup>1</sup> Montenegro, Llano e Ibáñez (2019) estiman el PIB entre 2005 y 2018 de la producción de cocaína en general, específicamente enfocándose en el valor agregado de la base de coca y el clorhidrato de cocaína. En la estimación del PIB total de la cocaína no diferencian por la contribución de los otros eslabones de la cadena productiva, como la comercialización.

Para el caso colombiano, no existen estimaciones similares para el mercado de la marihuana a nivel nacional. Cuellar y Restrepo (forthcoming) estiman el valor del mercado del cannabis de uso adulto en el Norte del Cauca—región principal para el cultivo de la marihuana—encontrando ingresos brutos de \$450 mil millones de pesos anuales, lo que implica ingresos mensuales de \$2.5 millones de pesos por productor.<sup>2</sup>

Aunque carecemos de datos para calcular la participación del comercio en la cadena de producción de la marihuana, es plausible suponer que su estructura es similar. Sin embargo, una diferencia crucial entre el mercado de la cocaína y el de la marihuana radica en su alcance geográfico: mientras que el primero es global, el segundo suele ser regional. Por tanto, aunque dirigir esfuerzos hacia los eslabones del tráfico y la comercialización podría parecer la estrategia más efectiva para debilitar a las organizaciones criminales involucradas en el negocio de las drogas, la pertinencia de esta estrategia no está clara. Por ende, explorar los datos disponibles podría arrojar luz sobre su eficacia en el caso de la marihuana.

El enfoque clásico para racionalizar el uso de las incautaciones, y de la interdicción de manera amplia, se centra en que estas medidas pueden restringir la oferta de las sustancias y aumentar el precio de mercado, lo cual puede disminuir tanto el consumo como la violencia ejercida por los grupos criminales debido a una reducción en los ingresos percibidos (Marín, 2022). No obstante, la evidencia empírica no soporta estos resultados: las incautaciones no afectan el precio de las drogas ni el consumo. Tampoco parece haber un efecto sobre la oferta de estas sustancias, los ingresos percibidos por las organizaciones criminales, ni sobre otros indicadores que, según la teoría clásica, deberían verse afectados. Incluso se ha encontrado que las incautaciones *aumentan* la violencia tanto en las zonas donde se llevan a cabo como en las áreas relacionadas. Por ejemplo, Osorio (2015) encuentra en México que las intervenciones por parte de las autoridades aumentan las confrontaciones violentas entre grupos criminales. Castillo, Mejía y Restrepo (2020) concluyen que aumentos en incautaciones en Colombia aumentan la violencia en México: restringir la oferta aumenta el valor de controlar territorio para el envío de drogas hacia Estados Unidos. Por último, Garzón y Bailey (2016) afirman que las políticas de control de oferta se reflejan negativamente en la violencia y el crimen en países productores y de tránsito en América Latina. Una hipótesis que

---

<sup>2</sup> Ramirez (2019) estima el valor potencial del mercado de marihuana medicinal en Colombia, encontrando que se podría generar ingresos de entre \$1.532 y \$3.065 millones de dólares y el gobierno vería una recaudación de \$560 mil millones de pesos.

podría explicar estos resultados son los cambios generados por la interdicción en los equilibrios de poder entre organizaciones violentas (Abadie et al., 2014; Marín, 2022).

Teniendo en cuenta lo anterior, es natural preguntarse si realmente las incautaciones están logrando su objetivo de forma eficiente. Para hacer una aproximación inicial a esta pregunta, es importante tener en cuenta el costo de esta política para el país. Gutiérrez y Tobón (2017) estiman el costo esperado de la persecución del delito de porte, fabricación y tráfico de drogas y encuentran que, entre 2001 y 2015, ha sido aproximadamente de \$10.6 billones de pesos. Aunque esta estimación representa una cota inferior al haberse realizado solo para un tipo específico de capturas y dejando fuera muchos otros costos relacionados con la política de interdicción, permite hacer una comparación preliminar entre la inversión del Estado en esta política y los beneficios económicos obtenidos por las organizaciones criminales. También se deben tener en cuenta los resultados de la evidencia empírica sobre el impacto de las incautaciones a los grupos criminales y a la oferta de drogas para realizar el balance entre los costos y los beneficios. Para avanzar en esa discusión, en este documento pretendemos describir la información sobre las incautaciones en Colombia y resaltar algunos elementos relevantes para la formulación de política pública.

### III. Las incautaciones en Colombia

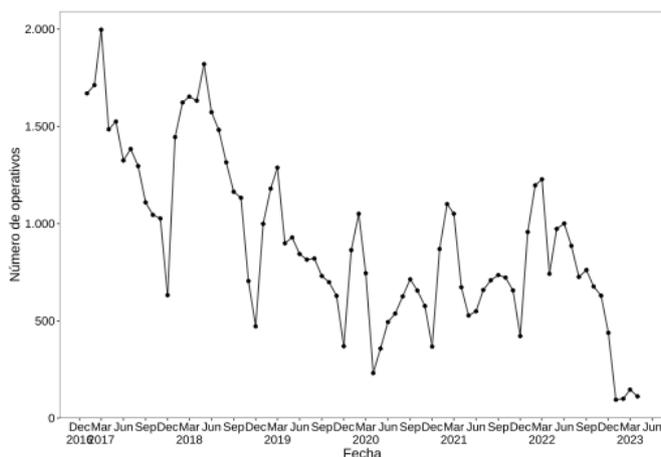
#### A. ¿Qué está pasando con las incautaciones en Colombia?

Para analizar las dinámicas de las incautaciones en Colombia, usamos datos del Ministerio de Defensa que abarcan todos los operativos realizados por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el territorio colombiano entre 2016 y 2023. Es crucial destacar que los datos presentados aquí se limitan a los operativos de incautaciones exitosos, lo que implica un sesgo persistente, ya que no se incluyen las incautaciones no exitosas o cargamentos que no fueron interceptados. A lo largo de este documento, nos enfocaremos especialmente en la hoja de coca y sus derivados (base, pasta y cocaína), así como en la marihuana, ya que estas sustancias son de una importancia particular para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

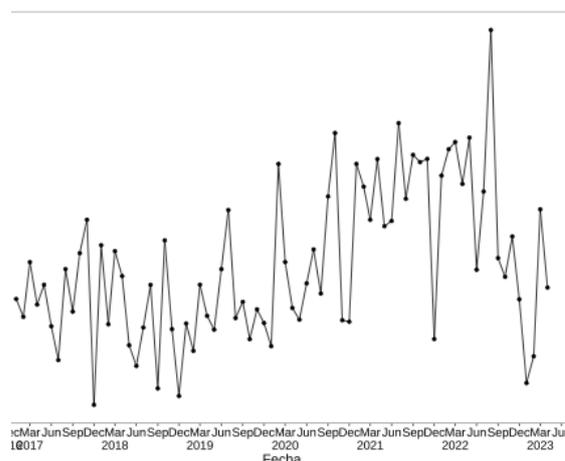
Gráfica 1: Evolución de los operativos y de la cantidad incautada por sustancia

A. Cocaína

a. Número de operativos

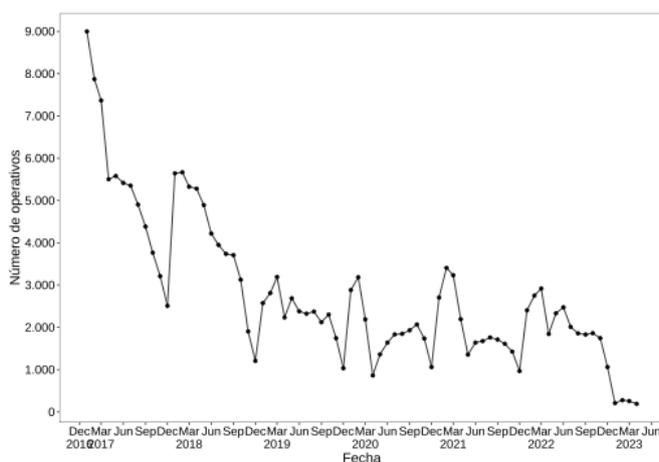


b. Cantidad total incautada

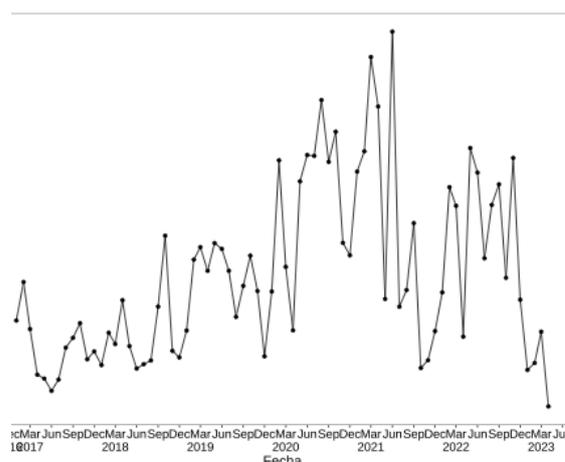


B. Marihuana

a. Número de operativos



b. Cantidad total incautada



Como se observa en la gráfica 1, el número de operativos de incautaciones tanto de marihuana como de cocaína ha mostrado una tendencia a la baja desde diciembre de 2016 hasta junio de 2023. Aunque la tendencia es menos clara en cuanto a la cantidad total incautada de ambas sustancias, en general parece mantenerse constante o incluso aumentar a lo largo del tiempo. Esto sugiere que la eficiencia de las incautaciones ha aumentado, dado que se ha reducido el número de operativos para incautar la misma o una mayor cantidad de sustancias ilícitas.

En la tabla 2 se pueden observar diferentes estadísticas descriptivas para todas las sustancias incautadas en el territorio nacional y reportadas por el Ministerio de Defensa. Entre 2017 y 2022, se reportaron un total de 503.394 operativos. Las sustancias con mayor número de operativos fueron la marihuana, con 213.742

operativos, lo que representa 42,5% del total de operativos realizados en este período, seguida del bazuco (20,1% del total de operativos), la base de coca (19,3% del total de operativos) y la cocaína (13,8% del total de operativos). Además, la suma de los operativos relacionados con la hoja de coca y sus derivados resulta en 178,389 operativos, lo que corresponde al 35,4% del total.

*Tabla 2: Estadísticas descriptivas por sustancia*

Cultivo	Operativos Incautación	Cantidad Promedio Incautada (Kg)	Cantidad Total Incautada (Kg)	Desviación Estándar	Mínimo (Kg)	Mediana (Kg)	Máximo (Kg)
Hoja de Coca	10.328,0	379,8	3.922.476,2	811,1	0,0	200,0	24.000,0
Cocaína	69.229,0	48,1	3.332.204,7	296,9	0,0	0,0	24.000,0
Marihuana	213.742,0	11,9	2.535.887,4	113,9	0,0	0,1	10.400,0
Drogas sintéticas	6.897,0	121,3	836.333,8	1.952,7	0,5	11,0	149.000,0
Base de Coca	96.993,0	3,9	379.110,0	32,4	0,0	0,0	2.286,8
Pasta de Coca	1.839,0	42,4	77.889,8	141,3	0,0	2,4	2.164,0
Bazuco	101.069,0	0,1	10.314,9	1,5	0,0	0,0	224,4
Heroína	3.297,0	0,7	2.271,7	3,9	0,0	0,0	72,0

Retomando la Tabla 2, las sustancias más incautadas en términos de cantidad total son la cocaína, con 3.332 toneladas incautadas en el período bajo estudio, y la marihuana, con un total de 2.536 toneladas, seguidas por los derivados de la cocaína (base, pasta y hoja de coca). En contraste, las sustancias menos incautadas son el bazuco y la heroína. Además, por operativo en promedio se incautan aproximadamente 11.8 kg de marihuana, 48.1 kg de cocaína, 3.9 kg de base de coca, 379.7 kg de hoja de coca y 42.3 kg de pasta de coca.

La mediana de las incautaciones es quizás una medición más informativa, dado que es menos sensible a las grandes cantidades incautadas en operativos atípicos. La mediana para marihuana es de 50 g y la de cocaína es de 14 g. Se observan números de magnitud similar para la pasta y la base de coca. Esto indica preliminarmente que la mayoría de las incautaciones realizadas son pequeñas. Para tener un punto de referencia, la ley establece que la dosis mínima permitida de

marihuana es de 20 g y la de cocaína es de 1 g, permitiendo también una dosis de aprovisionamiento para el consumo futuro. Con esto en mente, la mediana de las incautaciones de marihuana es un poco más del doble de la dosis mínima permitida, mientras para la cocaína la mediana es ligeramente mayor que 10 veces la dosis mínima.

Además, es importante señalar que en relación con la productividad del cultivo de coca, se estima que una hectárea productiva durante el año produce en promedio 6.4 toneladas métricas (tm) de hoja de coca fresca, y el rendimiento promedio nacional de producción de base es de 1.45 kg/tm de hoja de coca fresca (UNODC, 2022). Suponiendo que un campesino tiene media hectárea y que hay 4 cosechas al año, eso significa que se obtienen aproximadamente 800 kg de base por cosecha, una cantidad significativamente superior a la mediana y al promedio de incautaciones de base (0.015 kg y 3.9 kg, respectivamente).

#### B. ¿Cuánto se incauta?

Como se mencionó anteriormente, se realizaron 213.598 operativos de incautación de marihuana y 69.002 de cocaína en el periodo de estudio. De estos operativos el 28,63% (61.194 operativos) y el 5,18% (3.586 operativos) corresponden a incautaciones por debajo de la dosis mínima legal, respectivamente. En pocas palabras, estas incautaciones representan un uso innecesario e injusto del gasto público.

Como se ve en la Tabla 3, las incautaciones de cocaína por departamento están casi en su totalidad por encima de la dosis mínima. Sin embargo, algunos departamentos, como Cesar, Guainía y Amazonas, tienen incautaciones por debajo de la dosis mínima que representan más del 15% del total de incautaciones dentro de estos departamentos. Lo preocupante surge al analizar las incautaciones de marihuana, como se observa en la Tabla 4: en 20 de los 32 departamentos (más Bogotá), las incautaciones por debajo de la dosis mínima representan más del 15% del total. En algunos departamentos, como Guainía, Amazonas, Cesar y Cundinamarca, estas incautaciones representan más del 50% del total, llegando a alcanzar hasta el 73.4% de las incautaciones dentro de los mismos.

*Tabla 3: Incautaciones de cocaína según cantidad por departamento*

Departamento	Operativos			Cantidad Promedio Incautada (Kg)	
	Total	Encima dosis mínima	Debajo dosis mínima	Encima dosis mínima	Debajo dosis mínima
Cesar	1.224	72,5%	27,5%	10,726	0,0009713
Guainía	34	79,4%	20,6%	66,334	0,0010000
Amazonas	195	82,6%	17,4%	27,769	0,0009862
Cundinamarca	3.291	91,4%	8,6%	0,598	0,0009968
Antioquia	24.281	92,7%	7,3%	7,353	0,0009932
Huila	638	93,9%	6,1%	8,593	0,0009364
Casanare	219	94,5%	5,5%	19,344	0,0009250
Valle Del Cauca	7.638	94,9%	5,1%	36,079	0,0009804
Sucre	1.339	95,0%	5,0%	6,991	0,0009403
Boyacá	261	95,0%	5,0%	7,846	0,0009692
Guaviare	276	95,3%	4,7%	53,319	0,0009231
Vichada	90	95,6%	4,4%	181,774	0,0007500
Vaupés	25	96,0%	4,0%	0,070	0,0010000
Risaralda	1.086	96,1%	3,9%	3,250	0,0009857
Quindío	1.602	96,5%	3,5%	1,613	0,0010000
Caldas	2.323	97,0%	3,0%	2,108	0,0009957
Córdoba	998	97,6%	2,4%	13,556	0,0010000
Tolima	707	97,6%	2,4%	2,915	0,0008700
Santander	4.248	97,6%	2,4%	1,068	0,0009030
Atlántico	1.795	97,8%	2,2%	27,380	0,0010000
Meta	931	97,9%	2,1%	32,115	0,0009750
Norte De Santander	2.055	97,9%	2,1%	85,388	0,0009682
Putumayo	572	97,9%	2,1%	88,095	0,0009225
Bogotá, D.c.	4.234	98,1%	1,9%	6,697	0,0009900
Bolívar	1.767	98,2%	1,8%	99,055	0,0007344
Arauca	142	98,6%	1,4%	13,389	0,0010000
La Guajira	1.164	98,6%	1,4%	275,558	0,0009688
Caquetá	565	98,8%	1,2%	8,845	0,0008571
Cauca	919	99,0%	1,0%	80,449	0,0007611
Nariño	1.705	99,1%	0,9%	457,336	0,0009488
Magdalena	1.329	99,2%	0,8%	81,355	0,0010000
Chocó	733	99,3%	0,7%	492,249	0,0010000
San Andrés	616	99,4%	0,6%	850,262	0,0007500

Tabla 4: Incautaciones de marihuana según cantidad por departamento

Departamento	Operativos			Cantidad Promedio Incautada (Kg)	
	Total	Encima dosis mínima	Debajo dosis mínima	Encima dosis mínima	Debajo dosis mínima
Guainía	564	26,6%	73,4%	171,427	0,003
Amazonas	967	28,4%	71,6%	160,969	0,002
Cesar	6.941	33,3%	66,7%	2,823	0,014
Cundinamarca	16.131	50,0%	50,0%	4,584	0,010
Sucre	2.970	60,0%	40,0%	1,031	0,010
Antioquia	72.471	62,3%	37,7%	2,400	0,012
Vichada	343	65,0%	35,0%	35,027	0,012
Guaviare	845	70,8%	29,2%	13,439	0,010
Casanare	1.068	70,9%	29,1%	5,930	0,010
Santander	9.749	73,8%	26,2%	6,198	0,012
Vaupés	217	75,1%	24,9%	5,288	0,011
Valle Del Cauca	23.177	77,0%	23,0%	34,505	0,010
Caldas	7.468	77,2%	22,8%	8,943	0,012
Córdoba	2.108	78,6%	21,4%	5,165	0,011
La Guajira	2.212	80,7%	19,3%	29,861	0,011
Cauca	7.138	81,0%	19,0%	101,465	0,008
Putumayo	1.160	81,5%	18,5%	34,072	0,013
Risaralda	4.184	81,8%	18,2%	15,417	0,011
Norte De Santander	3.960	83,0%	17,0%	6,352	0,009
Meta	4.313	83,2%	16,8%	10,128	0,010
Huila	4.934	85,3%	14,7%	29,600	0,013
Bolívar	4.930	85,3%	14,7%	2,257	0,013
Chocó	706	85,8%	14,2%	166,837	0,010
Boyacá	1.752	88,1%	11,9%	9,524	0,010
Magdalena	2.997	89,2%	10,8%	16,222	0,012
Arauca	457	89,3%	10,7%	32,836	0,011
Nariño	3.040	89,8%	10,2%	38,783	0,011
Tolima	3.693	92,2%	7,8%	15,935	0,010
San Andrés	450	92,9%	7,1%	132,421	0,010
Quindío	2.875	93,0%	7,0%	21,090	0,008
Atlántico	3.909	94,2%	5,8%	3,131	0,011
Caquetá	1.629	94,5%	5,5%	45,488	0,012
Bogotá, D.c.	14.240	95,5%	4,5%	3,303	0,012

Las incautaciones por debajo de la dosis mínima carecen de sentido económico y legal. Por un lado, se están destinando recursos a una conducta que fue despenalizada en 1994 por la Sentencia C-221 de la Corte Constitucional y reafirmada en el 2023 por el Decreto 2114. No obstante, existe todavía una controversia con respecto a la constitucionalidad de la dosis mínima debido a que contradice el Artículo 49 de la Constitución Política de Colombia (1991), el cual prohíbe el porte y consumo de sustancias psicoactivas salvo prescripción médica. Por otro lado, las incautaciones por debajo de la dosis mínima generalmente no afectan las rentas de los grupos criminales, el principal foco de esta política, sino que generan costos para los consumidores.

Es razonable pensar que las incautaciones por debajo de la dosis mínima tienen dos objetivos principales: i) aumentar el costo del consumo para los usuarios, disuadiendo así el consumo y ii) atacar el microtráfico, con el fin de mejorar la seguridad. Aunque el microtráfico —el “conjunto de actividades que hacen efectiva la distribución y comercialización de drogas en el mercado local” (Dejusticia, 2019)— es un problema importante y pertinente de tratar, las incautaciones por debajo de la dosis mínima o cercanas a ella pueden no tener ningún efecto sobre este, ya que estas se realizan a consumidores o pequeños vendedores. El problema grande con el microtráfico, más allá del narcomenudeo, es que es una estrategia política de las bandas criminales a menor escala para controlar el territorio y los mercados criminales que en este se dan, especialmente la extracción de rentas de los locales (Gutiérrez, Tobón, Suárez, Vanegas y Duncan, 2016). Además, la evidencia demuestra que la persecución de los vendedores y consumidores de drogas, a pesar de que contribuyen a las cifras, no tiene efectos sobre la organización de los grupos criminales que manejan el microtráfico, ya que estos tienen gran capacidad de adaptación y cambio (Achá, 2019).

Con los datos del Ministerio de Defensa no hay manera de saber si las pequeñas incautaciones son realizadas a consumidores o a grupos delincuenciales. Al mismo tiempo, la distribución de estas nos puede dar luces sobre lo que sucede. La Tabla 5 muestra los 10 municipios con la mayor cantidad total de marihuana incautada en operativos por debajo de la dosis mínima. En estos municipios, la cantidad incautada no supera los 25 kg. Por ejemplo, en Medellín, se necesitaron 1.985 operativos para incautar esos 25 kg de marihuana. De manera similar, en el municipio de Liborina, Antioquia, se requirieron 584 operativos para incautar 8,12 kg de marihuana, lo que representa el 75% de los operativos en ese municipio. Estos datos evidencian la ineficiencia de las incautaciones por debajo de la dosis mínima, que demandan mucho esfuerzo sin abordar efectivamente los problemas de microtráfico o consumo.

Tabla 5: Municipios con mayor cantidad de marihuana incautada en  
incautaciones por debajo de la dosis mínima

Departamento	Municipio	Número de operativos			Cantidad Incautada (Kg)		
		Totales	Dosis Mínima		Totales	Dosis Mínima	
			Arriba	Debajo		Arriba	Debajo
Antioquia	Medellín	21.635	19.650	1.985	25.915,46	25.890,44	25,02
Valle del Cauca	Cali	6.106	4.535	1.571	71.352,67	71.335,72	16,94
Caldas	Manizales	3.534	2.311	1.223	19.294,27	19.279,38	14,89
Antioquia	San Roque	1.493	211	1.282	103,99	89,42	14,57
Santander	Bucaramanga	3.363	2.535	828	4.097,50	4.086,85	10,65
Antioquia	Ciudad Bolívar	1.458	634	824	854,31	844,36	9,95
Cauca	Popayán	2.448	1.192	1.256	18.583,73	18.574,68	9,05
Antioquia	Andes	1.276	520	756	102,37	93,89	8,48
Antioquia	Liborina	773	189	584	18,26	10,14	8,12
Antioquia	Fredonia	906	251	655	218,75	211,04	7,71

Analizar los efectos distintos que tienen las incautaciones por encima y por debajo de la dosis mínima sobre la ciudadanía y los grupos criminales en diversos aspectos ofrece una nueva perspectiva sobre esta política. Para empezar, las pequeñas incautaciones, que generalmente se llevan a cabo en zonas urbanas, pueden afectar la relación entre la ciudadanía y el Estado. Existe evidencia que indica que las incautaciones aumentan la percepción de seguridad de la comunidad, pero no necesariamente disminuye el delito (Cuadernos de Seguridad Ciudadana, 2015; Gélvez, 2018). Ray et al. (2023) muestran que las incautaciones por parte de las autoridades, ya sean dirigidas hacia el lado de la demanda (consumidores) o la oferta (distribuidores), están positivamente relacionadas con aumentos de sobredosis en zonas aledañas. En estos operativos, los consumidores pueden perder su reserva personal de sustancias y/o acceso a su suministro, lo que puede resultar en una disminución de su tolerancia y en la aparición de síntomas de abstinencia debido a la interrupción del consumo. En anticipación a esto, buscan acceder a drogas mediante la fuente más cercana y accesible, sin considerar posibles diferencias en potencias. Esto puede llevar al desconocimiento de sus niveles de tolerancia y de la dosis segura, aumentando así el riesgo de sobredosis. También se ha encontrado que este tipo de políticas puede dirigirse de forma diferenciada y discriminatoria a ciertos grupos poblacionales, como minorías raciales o jóvenes (Cooper, 2015; Mazo y Alcalá, 2020; Osorio, 2019). Esta discusión no se ha dado en

la literatura académica ni en la formulación de políticas públicas y es necesario avanzar en el conocimiento disponible sobre la eficiencia y costos sociales asociados a las incautaciones de sustancias psicoactivas.

### C. ¿Dónde se incauta?

En las gráficas 2, 3 y 4 se pueden ver los departamentos distribuidos por cantidad incautada y operativos de incautación para cocaína, marihuana y el agregado de sustancias, respectivamente. Estas gráficas muestran que en departamentos como Nariño, Cauca y Valle del Cauca se incautó la mayoría de las sustancias, pero se realizaron pocos operativos en comparación con Antioquia, donde se incautó aproximadamente el 5% del total de sustancias incautadas a nivel nacional pero donde se llevó a cabo alrededor del 35% de todos los operativos. Esto parece indicar que departamentos como Nariño, Cauca y Valle del Cauca son más eficientes en sus operativos que Antioquia.

Es quizás sorprendente que algunos departamentos reconocidos por su relevancia en la producción y tráfico de drogas no han participado significativamente en el número de operativos ni en la cantidad de sustancias incautadas. Según la UNODC, por ejemplo, el 65% del área cultivada con coca en 2022 se encuentra en Nariño, Putumayo y Norte de Santander.

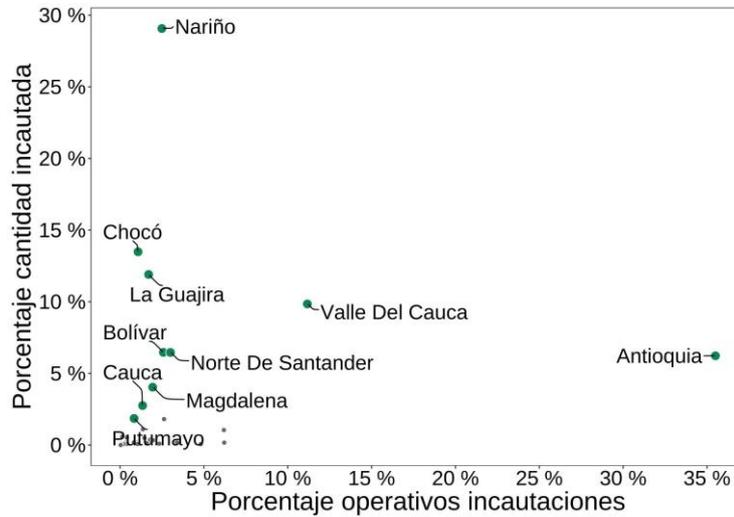
Norte de Santander, especialmente en el enclave del Catatumbo, que representa el 30% del total de cultivos de coca de los enclaves y el 12% del total nacional de cultivos de coca, se encuentra en una situación estratégica para el tráfico debido a su proximidad con una frontera terrestre internacional. Tibú, un municipio en este mismo departamento, sigue siendo el municipio con la mayor extensión de cultivos de coca, con cerca de 22,081 hectáreas.

La región de Putumayo-Caquetá ocupa el segundo lugar en áreas sembradas de cultivos de coca, contribuyendo con el 23% del total nacional, que equivale a 53,648 hectáreas. Además, es la región con el mayor incremento en cultivos de coca en 2022. El departamento de Putumayo concentra el 77% del incremento neto de hectáreas de coca ese año, o cerca de 20,000 hectáreas de las 25,771 adicionales con respecto a 2021. La mayoría de los cultivos de coca se encuentran cerca de la frontera con Ecuador, también en una posición estratégica para el tráfico.

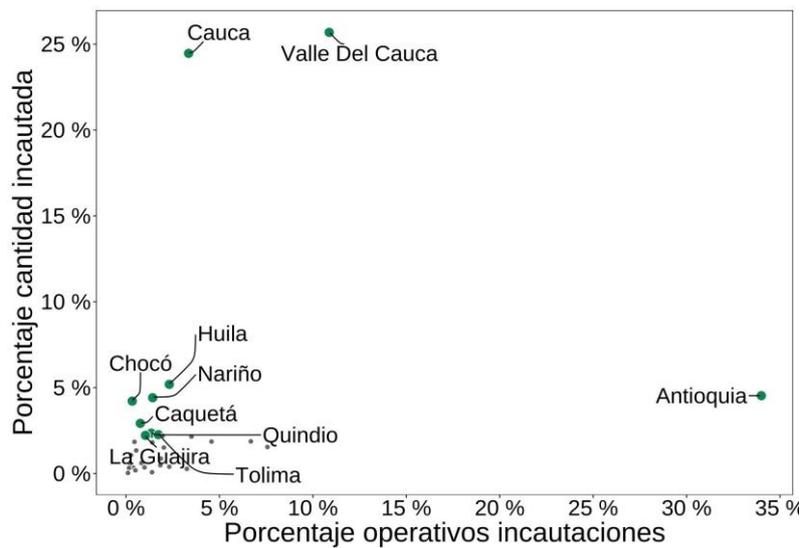
Sin embargo, en los departamentos de Norte de Santander y Putumayo, el número de operativos de incautación representa menos del 10% y del 5% del total nacional, respectivamente, y la cantidad de cocaína incautada es menor al 5%. Se observan resultados similares en el número y cantidad de todas las incautaciones. Esto sugiere que no necesariamente hay una priorización para incautar alrededor de

todos los enclaves. A diferencia de Nariño y Cauca, departamentos como Putumayo y Caquetá---donde presentan el mayor incremento de cultivos de coca---podrían no estar recibiendo una atención adecuada en los esfuerzos de incautación.

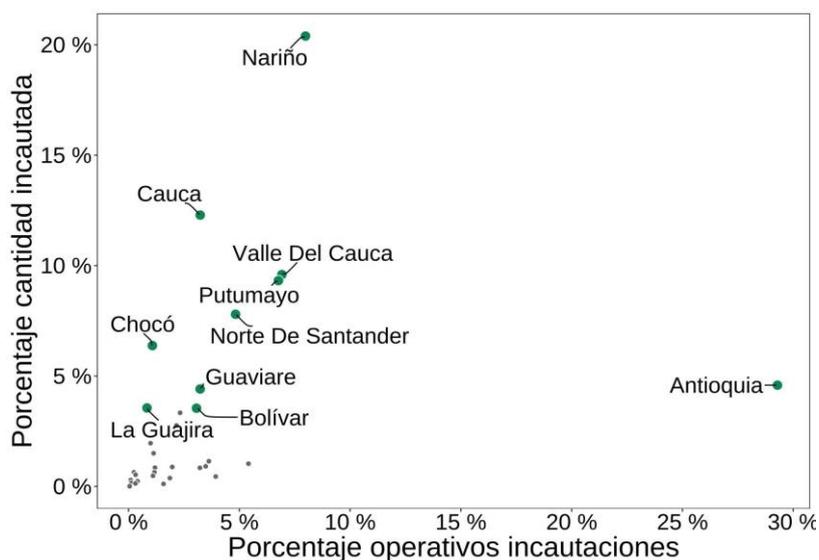
Gráfica 2: Incautaciones de Cocaína



Gráfica 3: Incautaciones de Marihuana



Gráfica 4: Incautaciones Total



Las gráficas anteriores destacan la marcada diferencia entre el número de operativos y la cantidad incautada en varios departamentos. Esto es un indicador inicial de la eficiencia de la política de interdicción: hay una gran cantidad de operativos que resultan en incautaciones menores a la dosis mínima, mientras que pocos operativos logran incautaciones grandes con resultados más efectivos. Esto sugiere una priorización excesiva de pequeñas incautaciones que, claramente, no suman significativamente a la cantidad total incautada ni contribuyen al logro de los objetivos estatales en la lucha contra las drogas. Además, estas acciones consumen recursos valiosos del presupuesto asignado a esta política, como el tiempo dedicado por los agentes de la Policía Nacional.

#### IV. Poniendo el foco en 4 casos clave

Estudiar detenidamente las cifras de Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Cauca, que forman parte de los enclaves productivos identificados por UNODC (2023), permite obtener una comprensión más precisa de la situación actual de la producción de drogas y las incautaciones en el país.

Específicamente, Antioquia y Nariño son dos casos relevantes para el estudio de las incautaciones de la cocaína, pues el primero tiene una gran cantidad de incautaciones pequeñas mientras que el segundo cuenta con uno de los puntos más estratégicos de producción y tráfico de grandes cantidades de cocaína. Valle del Cauca y Cauca, por otro lado, son importantes productores de cannabis así como relevantes para el panorama de microtráfico de esa sustancia en el país.

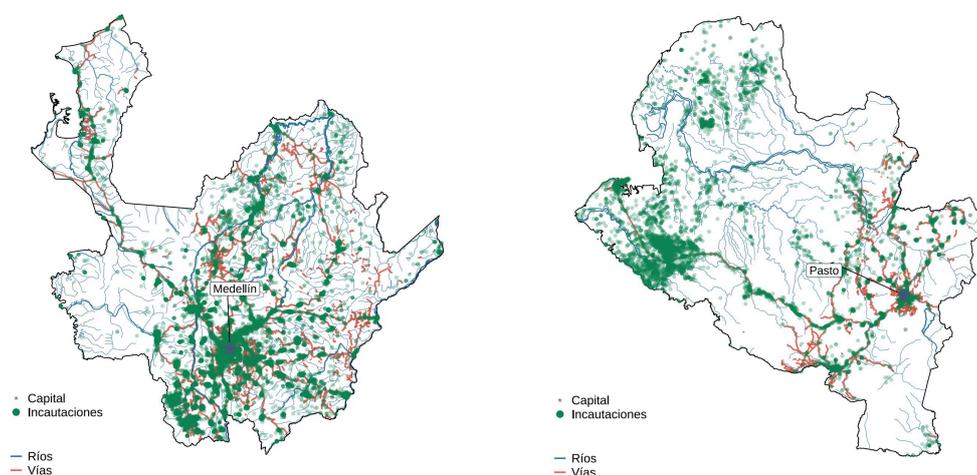
Respecto a la cocaína, volviendo a la Gráfica 1, se puede ver que Antioquia y Nariño están en lados opuestos del espectro: en Antioquia se llevan a cabo la gran mayoría de operativos con poca cantidad incautada, mientras que en Nariño se incauta la mayor cantidad de sustancias pero con pocos operativos. Esto es interesante en cuanto ambos departamentos están dentro de los cinco departamentos con más cultivos de coca en el país, pero Nariño tiene casi 6 veces la cantidad de hectáreas cultivadas que Antioquia. Más allá de la producción de coca, Nariño es un punto estratégico para la producción y tráfico de cocaína ya que es una frontera y puerto importante por donde pasan grandes cargamentos de esta sustancia. Entre 2017 y 2022, por ejemplo, se incautaron 772.332,58 kg de cocaína en 993 operativos. Por otro lado, Antioquia es un departamento con alta presencia de bandas criminales cuyo negocio principal es el microtráfico, a pesar de tener uno de los enclaves de producción identificados por UNODC (2023). Antioquia es el departamento en el cual se producen más incautaciones por debajo de la dosis mínima: durante el periodo bajo estudio, se llevaron a cabo 1.773 operativos que resultaron en el decomiso de 1,76 kg de cocaína. El departamento en segundo lugar después de Antioquia tiene cifras 4 veces más pequeñas que Antioquia tanto para número de operativos como para cantidad incautada. Como comparación, el número de operativos en Antioquia es el doble que en Nariño, con muchísima menos cantidad incautada.

El cannabis, por su parte, es una historia diferente en cuanto a su producción, tráfico, mercado e incautaciones. Se realizan muchos más decomisos por debajo de la dosis mínima para la marihuana que para la cocaína. La Gráfica 2 muestra que el Valle del Cauca y Cauca son los departamentos donde más cantidad de esta sustancia se incauta en general. No obstante, gran parte de los operativos que se realizan en estos departamentos resultan en la incautación de una cantidad por debajo de la dosis mínima legal: en Valle del Cauca es el 23% del total y en Cauca es el 19%. Los resultados de estos operativos en específico dejan mucho que desear, pues su aporte a la cantidad total incautada es 0,008% y 0,001%, respectivamente. En contraste, los grandes operativos parecen ser muy eficientes en términos de cantidad incautada por operativo: en Valle del Cauca, el promedio es de 26,6 kg mientras que en Cauca es de 82,1 kg. Estos datos muestran un panorama contradictorio y subrayan la necesidad de reajustar el enfoque de la política de incautaciones de cannabis, teniendo en cuenta los resultados obtenidos hasta el momento. Es crucial determinar si se deben priorizar las pequeñas incautaciones o concentrarse en las grandes.

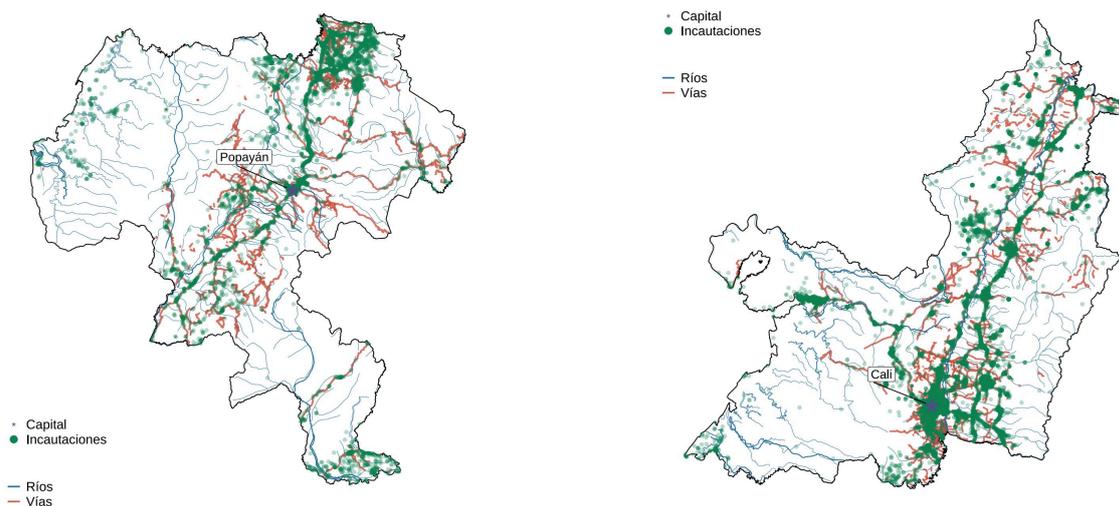
En el estudio de las incautaciones es importante tener presente la realidad de cada departamento, pues son muy diferentes y cada uno presenta un problema serio el cual debe ser tratado de acuerdo a las características propias de cada caso y cada

sustancia. La cocaína es un mercado de alcance transnacional y Nariño es un departamento clave para las grandes incautaciones que posiblemente van en camino a exportarse a otros países. Esto también implica que los actores relevantes son grandes organizaciones criminales con negocios de tráfico a nivel global, cuya prioridad es sacar la mayor cantidad de cocaína posible del país. En contraste, el mayor reto en Antioquia es el microtráfico y las bandas criminales que lo controlan (entre otras actividades criminales). Como se explicó anteriormente, estas tienen motivos fundamentalmente diferentes que las grandes organizaciones, como lo son el control político del área en la que se mueven u otras actividades criminales, entre otros. Respecto al cannabis, Colombia es uno de los principales productores y abastecedores de este en América Latina (Pérez, Ruiz, Youngers, 2019). Valle del Cauca y Cauca son departamentos de gran importancia en el panorama nacional del cannabis, similares en términos de producción de marihuana y la presencia de bandas criminales dedicadas al microtráfico. Por ello, la política de interdicción en estos departamentos debe enfocarse en los tipos de grupos que manejan este mercado y en la estructura del mismo. Es esencial diseñar una política eficiente y efectiva que considere las especificidades locales y el tipo de sustancia a incautar, ya que existen grandes heterogeneidades que pueden afectar los resultados de dicha política.

Mapas 3 y 4: incautaciones agregadas en Antioquia y Nariño



## Mapas 1 y 2: incautaciones agregadas en Cauca y Valle del Cauca



Los mapas<sup>3</sup> muestran que muchas de las incautaciones tienen lugar en las proximidades de vías terrestres y fluviales, así como en áreas cercanas a zonas urbanas y ciudades grandes (hay un par de excepciones, especialmente en Nariño en la frontera con Ecuador y en la frontera entre Cauca y Valle del Cauca, departamentos reconocidos como importantes productores). Este patrón, en conjunto con la idea de que las incautaciones solo suceden donde el Estado y las fuerzas armadas tienen presencia y poder (que usualmente incluye las vías terrestres y fluviales), puede sugerir la noción de que existen cargamentos fuera de las vías “conocidas” que no se están viendo en los datos. Existen, además, dos factores mencionados anteriormente que refuerzan esta imagen: la producción potencial de drogas en Colombia ha aumentado más que la cantidad incautada y hay un mayor número de incautaciones pequeñas que grandes. Asumiendo que el Estado está utilizando todas sus capacidades para incautar, es una posibilidad real e importante que los grandes cargamentos están siendo pasados por alto en algún lugar fuera del radar. Es decir, las organizaciones criminales han encontrado maneras de evitar las rutas ‘visibles’ para las autoridades y fuerzas armadas, logrando que su mercancía llegue a destino de forma más segura y con poca probabilidad de ser incautada. Otra alternativa es la posible cooptación de algunos miembros de las autoridades estatales, quienes permiten que dichos cargamentos pasen desapercibidos. Esto resalta, una vez más, la necesidad de reconsiderar la política de interdicción actual para encontrar formas más eficaces y precisas de implementarla.

<sup>3</sup> En el Apéndice 1 se pueden ver los mapas de las incautaciones diferenciados por sustancia.

## V. Conclusión

En conclusión, aunque a primera vista podría parecer que la eficiencia de las incautaciones ha aumentado en términos agregados—con menos operativos, pero manteniendo o incrementando la total cantidad incautada—un análisis más detallado revela que estos incrementos en eficiencia no son uniformes y muestran patrones específicos según la región y el tipo de sustancia psicoactiva.

Como se mencionó anteriormente, persiste una marcada concentración en las incautaciones de dosis mínima a nivel departamental y municipal, especialmente en el caso de la marihuana. Estas incautaciones no parecen ser efectivas, ya que no contribuyen significativamente al total incautado ni al logro de los objetivos estatales en la lucha contra las drogas. Además, estas acciones consumen recursos valiosos del presupuesto asignado a esta política, como el tiempo dedicado por los agentes de la Policía Nacional.

Los datos sugieren también que las incautaciones ocurren mayormente en áreas con presencia estatal y en vías terrestres y fluviales conocidas, lo que indica la posible existencia de rutas alternativas no monitoreadas por las autoridades. Además, se observa un aumento en la producción potencial de drogas sin un incremento proporcional en las incautaciones, lo cual sugiere que las grandes cantidades pueden estar evadiendo la interdicción.

Es necesario reconsiderar y ajustar las estrategias actuales de interdicción para mejorar su eficacia. Esto incluye no solo aumentar la capacidad de incautación en rutas conocidas, sino también desarrollar inteligencia para identificar y vigilar nuevas rutas utilizadas por las organizaciones criminales. Así, se podrá minimizar la probabilidad de que grandes cargamentos pasen desapercibidos y fortalecer el impacto de las políticas de control de drogas en el país.

Finalmente, la implementación de políticas de interdicción debe ir acompañada de un análisis riguroso de costos y beneficios, considerando el alto costo económico y social que estas políticas representan para el país. Es fundamental equilibrar la inversión estatal con los beneficios esperados en la reducción de la oferta de drogas y la desarticulación de las organizaciones criminales, para asegurar que estas estrategias contribuyan de manera efectiva a la seguridad y el bienestar de la sociedad colombiana. Una parte de este cálculo debe centrarse en realizar cambios profundos al marco regulatorio para las sustancias psicoactivas en el país, con el fin de avanzar hacia la regulación de estos mercados y, de manera correspondiente, reducir los riesgos y daños asociados al consumo.

## Bibliografía

- Abadie, A., Acevedo, M.C., Kugler, M. y Vargas, J. (2015). *Inside the war on drugs: effectiveness and unintended consequences of a large illicit crops eradication program in Colombia* (tesis inédita de doctorado). Harvard University, Cambridge, Estados Unidos.
- Achá, G.R. (10 de enero de 2019). Stock de cannabis en América Latina: radiografía del microtráfico y la venta al menudeo. *Dejusticia*, recuperado de [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/Cartilla\\_Stock-de-Cannabis\\_final.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/Cartilla_Stock-de-Cannabis_final.pdf)
- Artículo 49 de la Constitución Política de Colombia de 1991, título 2, capítulo 2.
- Castillo, J.C., Mejía, D., y Restrepo, P. (2020). Scarcity without leviathan: The violent effects of cocaine supply shortages in the Mexican drug war. *Review of Economics and Statistics*, 102(2), 269-286.
- Cooper, H.L.F. (2015). War on drug policing and police brutality. *Substance Use & Misuse*, 50(8-9), 1188-1194. DOI: <https://doi.org/10.3109/10826084.2015.1007669>
- Cuellar, L. y Restrepo, D. *Cannabis ilegalizado en el Norte del Cauca: descifrando la cadena de valor* (manuscrito no publicado).
- Decreto 2114 de 2023 (7 de diciembre), por el cual se deroga el Capítulo 9 del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1070 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, adicionado por el Decreto número 1844 de 2018. *Diario Oficial* n.º 52.602, página 21.
- Directrices para la notificación de incautaciones de drogas. *Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC)*. Recuperado de [https://syntheticdrugs.unodc.org/uploads/syntheticdrugs/res/library/ait\\_html/\\_UNODC\\_Guidelines\\_for\\_Individual\\_Drug\\_Seizures\\_Spanish.pdf](https://syntheticdrugs.unodc.org/uploads/syntheticdrugs/res/library/ait_html/_UNODC_Guidelines_for_Individual_Drug_Seizures_Spanish.pdf)
- Garzón, J.C., y Bailey, J. (2016). Displacement effects of supply-reduction policies in Latin America. A tipping point in cocaine trafficking, 2006-2008. *The Handbook of Drugs and Society*.
- Gélvez, J.D. (2018). ¿Cuáles determinantes se relacionan con la percepción de inseguridad? Un análisis estadístico y espacial para la ciudad de Bogotá, D. C. *Revista Criminalidad*, 61(1), 69-84.
- Gómez, D. y Alcalá, E. (2020). Discriminación racial y política de drogas en Colombia: los efectos de la erradicación de cultivos de uso ilícito mediante aspersión aérea

con glifosato en territorios de comunidades negras. *ILEX - Acción Jurídica*. Recuperado de <https://ilexaccionjuridica.org/discriminacion-racial-y-politica-de-drogas-en-colombia/>

Gutiérrez I. y Tobón, S. (2017). El gasto fiscal de la guerra contra los portadores y traficantes de drogas ilícitas: una aproximación para Colombia. *Documentos CEDE*, 08(1657-7191).

Gutiérrez, I., Tobón, S., Suárez, C., Vanegas, M. y Duncan, G. (2016). La situación del narcotráfico en Colombia ad portas del posacuerdo. *Cuadernos de trabajo de Gobierno y Ciencias Políticas*, (3).

Marín, L. (2022). Incautaciones de sustancias ilícitas: literatura y datos en Colombia. *Documentos temáticos CESED*, (33).

Marín Llanes, L., Rubiano Lizarazo, M. y Vélez Lesmes, M. (2021). 6 ideas para los candidatos presidenciales para una política integral para la sustitución de cultivos de uso ilícito. Universidad de los Andes. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1992/69995>

Mejía, D. y Rico, D. M. (2011). La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia. En A. Gaviria y D. Mejía (comp.), *Políticas antidroga en Colombia. Éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, Ediciones Uniandes.

Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022. (2023). *Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)*. Bogotá, UNODC-SIMCI.

Montenegro, S., Llano, J. y Ibáñez, D. (2019). El PIB de la cocaína 2005-2018: una estimación empírica. *Documentos CEDE*, 44(1657-7191).

Osorio, J. (2015). The contagion of drug violence: Spatiotemporal dynamics of the Mexican war on drugs. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1403-1432.

Osorio, M.A. (2019). *Política de drogas con enfoque de derechos humanos: Población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Pérez, C., Ruiz, A. y Youngers, C. (2019). Cultivo de cannabis en América Latina: su erradicación y efectos. *Dejusticia*, recuperado de [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/Cartilla\\_CEED\\_Cannabis.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/Cartilla_CEED_Cannabis.pdf)

¿Qué determina las percepciones de inseguridad de los ciudadanos?: El caso de Bogotá (10 de junio de 2015). *Cuadernos de Seguridad Ciudadana*, (7).

Ramírez, J.M. (2019). La industria del cannabis medicinal en Colombia. *Fedesarrollo*. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11445/3823>

Ray, B., Korzeniewski, S.J., Mohler, G., Carroll, J.J., del Pozo, B., Victor, G., Huynh, P. y Hedden, B.J. (2023). Spatiotemporal analysis exploring the effect of law enforcement drug market disruptions on overdose, Indianapolis, Indiana, 2020-2021. *American Journal of Public Health*, 113, 750-758. DOI: <https://doi.org/10.2105/AJPH.2023.307291>

Sentencia No. C-221 de 1994 de la Corte Constitucional de Colombia, por la cual se despenaliza el consumo personal.

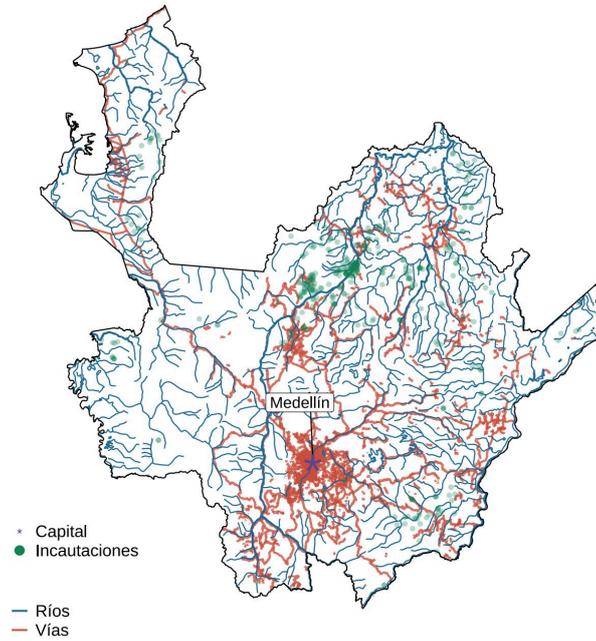
Zuleta, H. *Política de drogas, pobreza, desigualdad y exclusión* (manuscrito no publicado).

Zuleta, H. y Martínez, T. (2017). Coca, cocaína y narcotráfico. En H. Zuleta (comp), *Coca, cocaína y violencia* (pp. 13-35). Bogotá: Ediciones Uniandes.

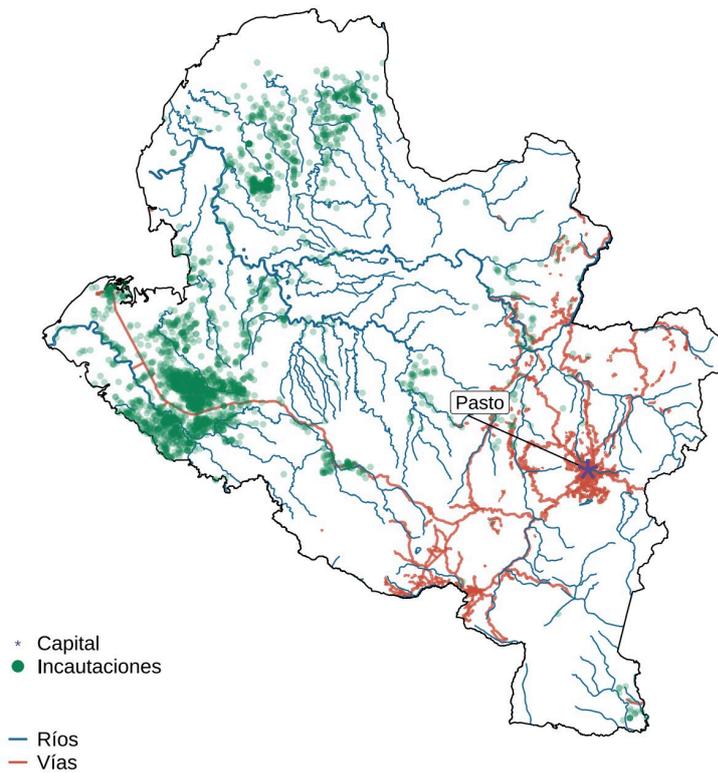
Apéndice 1: mapas de incautaciones por sustancia

Hoja de coca:

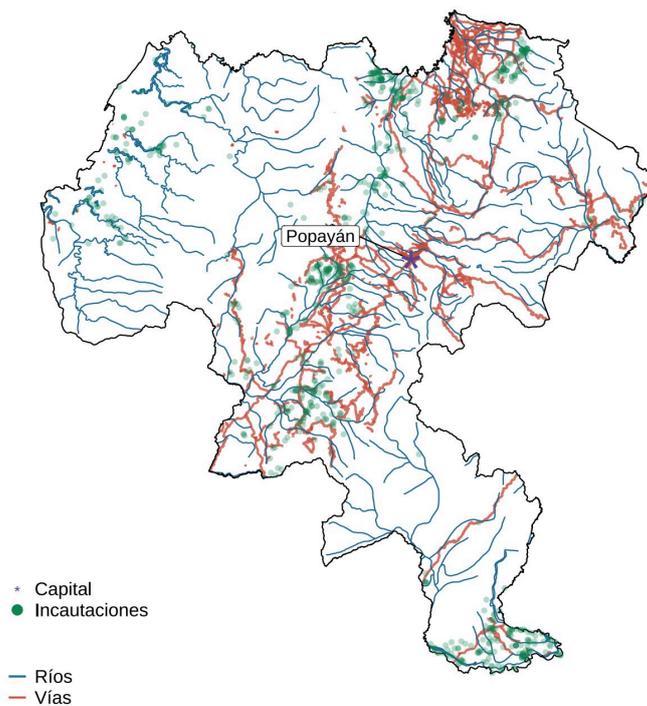
Antioquia



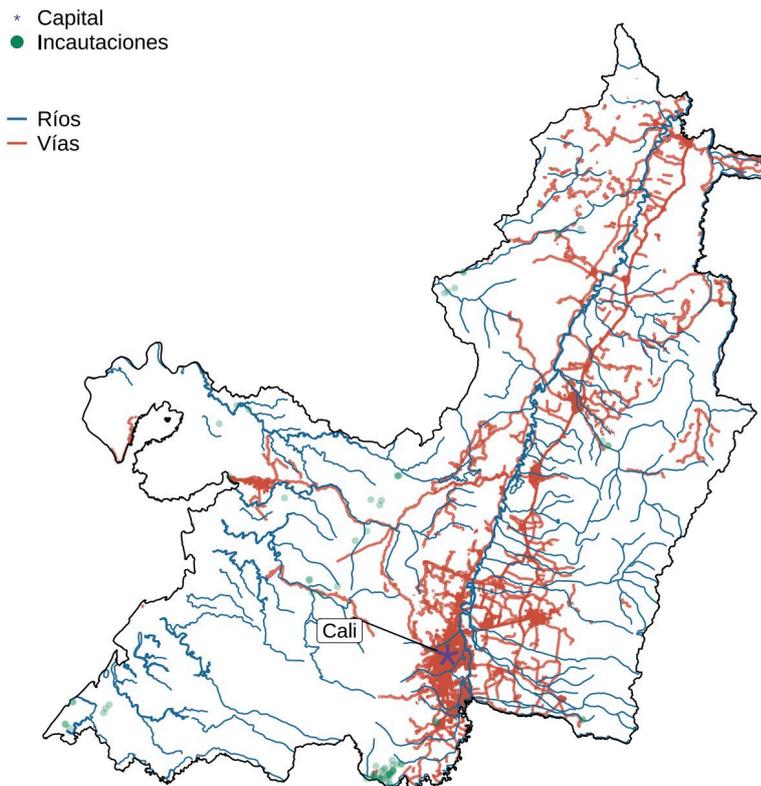
Nariño



### Cauca

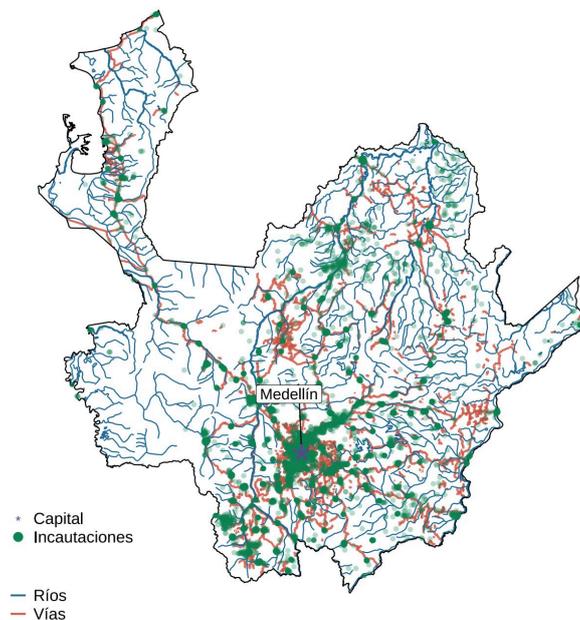


### Valle del Cauca

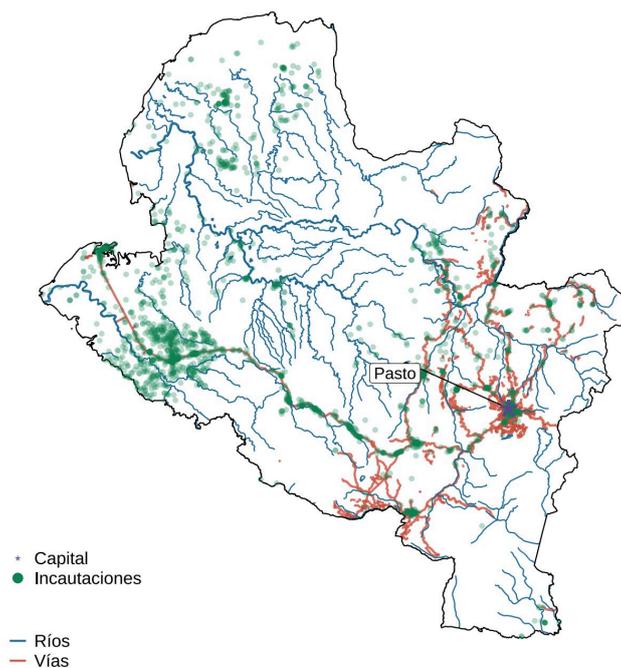


Pasta y base de coca:

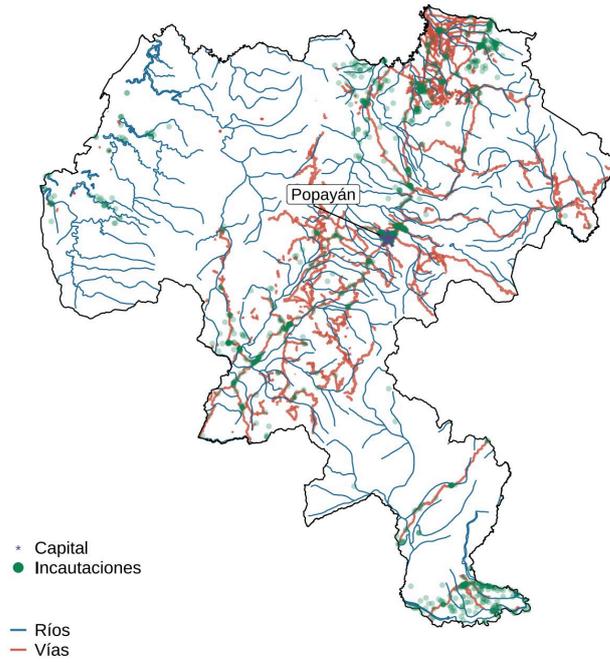
### Antioquia



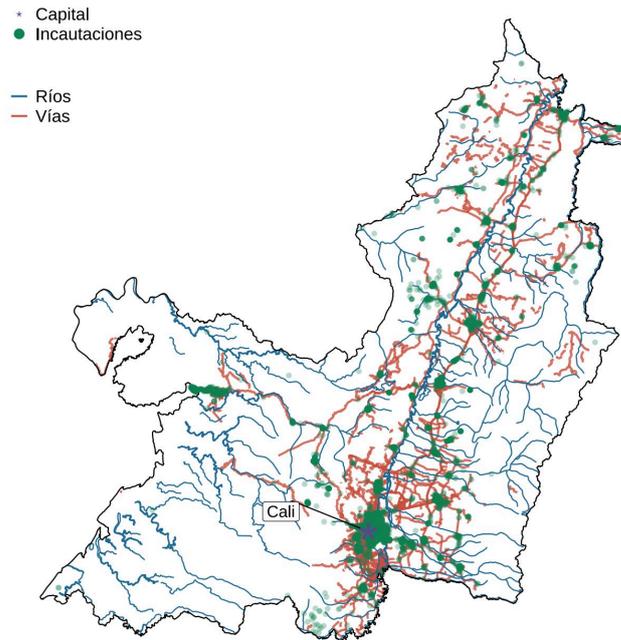
### Nariño



### Cauca

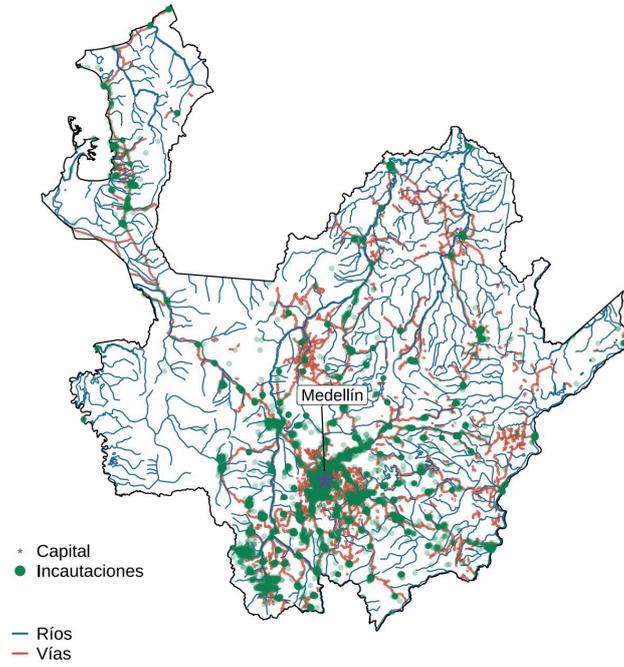


### Valle del Cauca

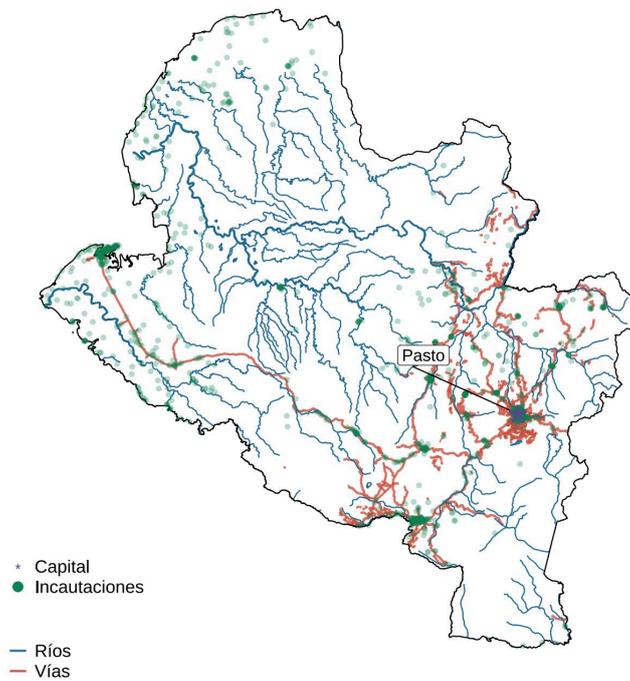


## Cocaína

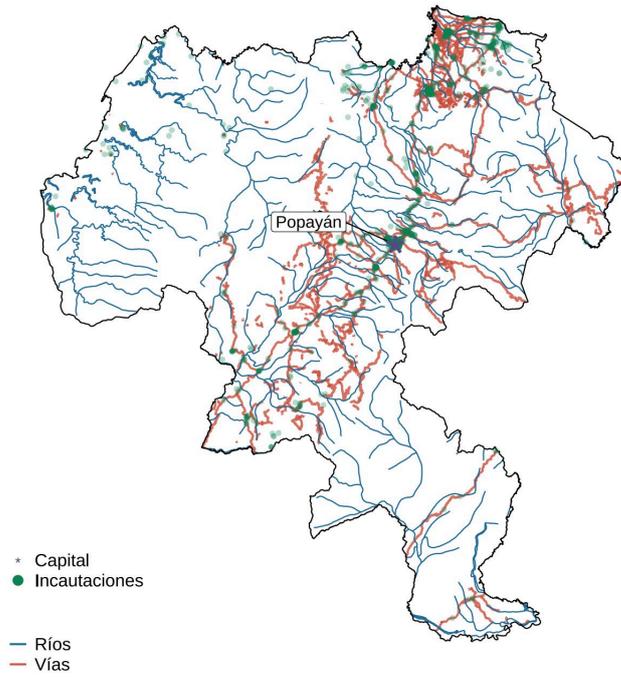
### Antioquia



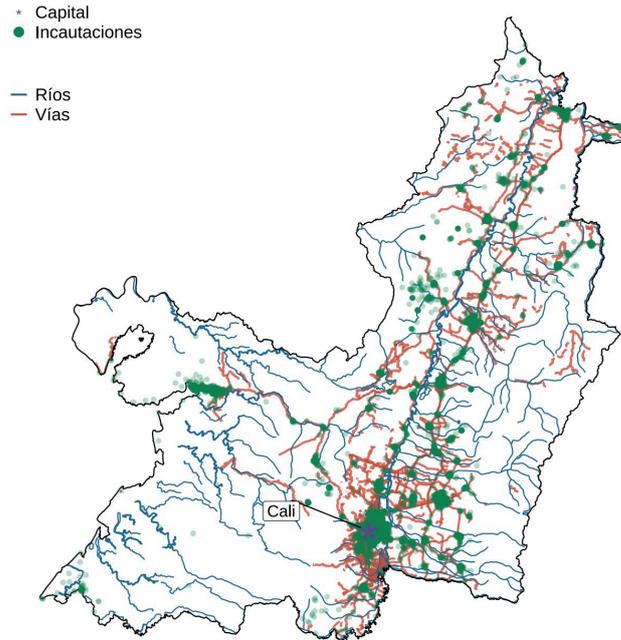
### Nariño



### Cauca

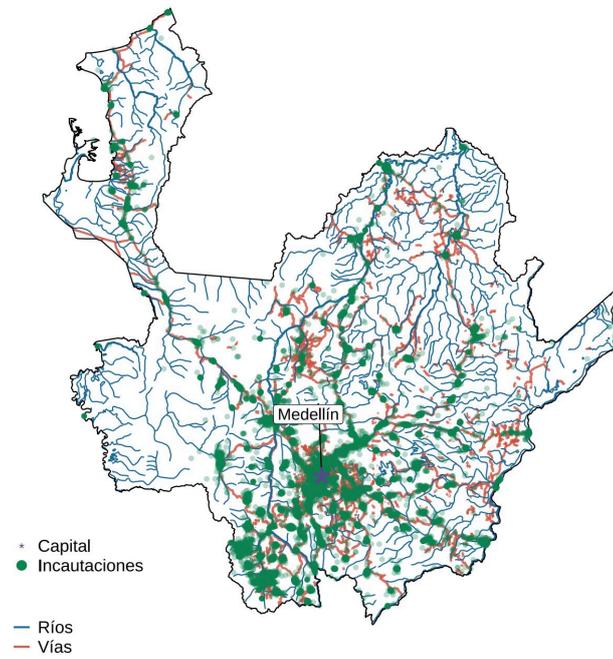


### Valle del Cauca

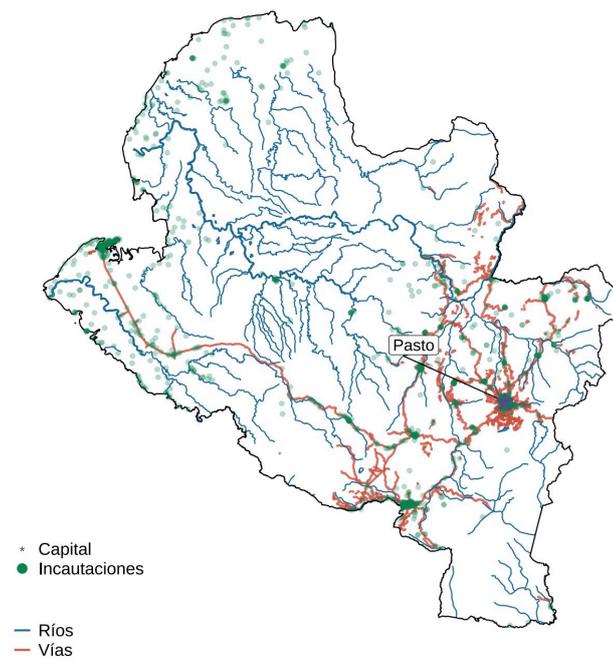


## Cannabis

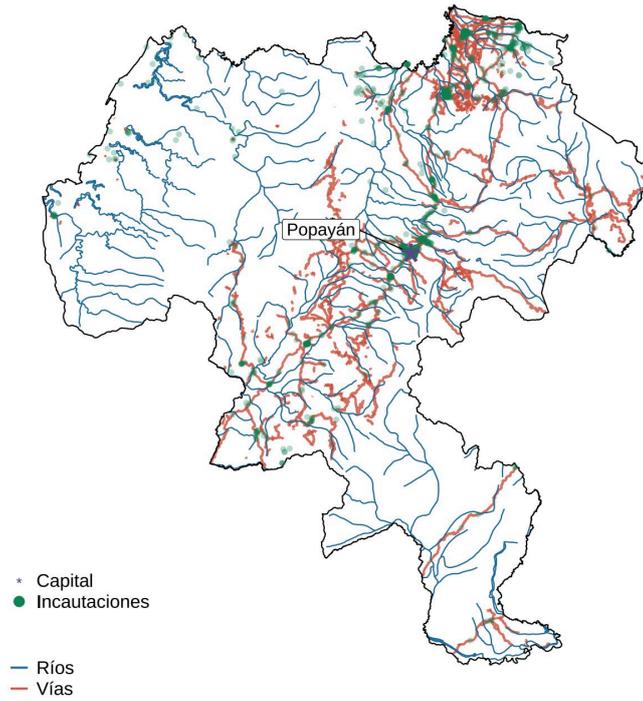
### Antioquia



### Nariño



### Cauca



### Valle del Cauca

