

## DROGAS Y POLÍTICAS DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA: ÉXITOS, FRACASOS Y EXTRAVÍOS

### RESUMEN

Este documento analiza la evolución del narcotráfico, sus vínculos con el crimen organizado y las políticas antidrogas en América Latina en las últimas décadas. El análisis muestra un aumento histórico en los últimos 10 años en la producción de cocaína, el ascenso de los opioides sintéticos como el fentanilo y la expansión de la producción de metanfetaminas. A pesar de décadas de estrategias orientadas a reducir la oferta de drogas —incluyendo la erradicación de cultivos, la interdicción, la militarización y la guerra frontal contra el narcotráfico y las organizaciones criminales vinculadas a esta actividad ilegal—, la producción y el tráfico de drogas en la región han alcanzado máximos históricos, desplazándose geográficamente y adaptándose tecnológicamente a las políticas de reducción de oferta implementadas en los diferentes países.

La evidencia empírica muestra que las políticas prohibicionistas han tenido efectos limitados sobre la disponibilidad de drogas y, en cambio, han generado altos efectos colaterales, entre ellos elevados niveles de violencia, corrupción y debilitamiento institucional. En este documento se examina también cómo las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico han evolucionado, diversificándose hacia nuevas actividades ilícitas. Asimismo, se analizan los patrones de consumo en América Latina, que muestran un preocupante aumento en la prevalencia del consumo de sustancias como marihuana, cocaína y drogas sintéticas, particularmente entre los jóvenes.

Por último, se presenta una reflexión sobre la necesidad de un cambio de paradigma en las políticas antidrogas, que implique abandonar los enfoques estrictamente represivos en favor de estrategias basadas en la evidencia. Estas deberían combinar políticas de seguridad inteligentes y de disuasión focalizada, reducción de daños, fortalecimiento institucional, regulación de mercados y enfoques de salud pública, para abordar de manera más eficaz las complejas dinámicas del narcotráfico y el crimen organizado en la región.

DANIEL MEJÍA

Universidad de los  
Andes

# **Drogas y políticas de drogas en América Latina: Éxitos, fracasos y extravíos<sup>1</sup>**

Daniel Mejía<sup>2</sup>

## **I. INTRODUCCIÓN**

La producción y el tráfico de drogas ilegales constituyen uno de los desafíos más complejos que ha enfrentado América Latina en las últimas décadas, con profundos efectos sobre la seguridad, la salud pública y el desarrollo económico. La región es la principal fuente mundial de producción de cocaína, con cultivos concentrados en Colombia, Perú y Bolivia. Además, algunos países de la región son proveedores de una parte significativa de la heroína consumida en Norteamérica y de drogas sintéticas como el fentanilo y las metanfetaminas consumidas a nivel mundial.

En 2023, Colombia alcanzó un récord de 253 000 hectáreas de cultivos de coca, con una producción potencial de 2664 toneladas métricas de cocaína<sup>3</sup>, un 53 % superior al nivel observado el año anterior. Perú, por su parte, registró 95 008 hectáreas en 2022, la cifra más alta en dos décadas (UNODC, 2024). Aunque la producción de heroína es menor, México fue por años el principal proveedor en Norteamérica de esta droga ilegal. Sin embargo, el fentanilo –un opioide sintético hasta 50 veces más potente– ha desplazado a la heroína en los mercados ilícitos de opioides, gracias a sus bajos costos de producción y a la alta rentabilidad para los carteles (Botts y otros, 2023). Esta transición de la heroína hacia opioides sintéticos como el fentanilo redujo drásticamente los cultivos de amapola y favoreció el surgimiento de laboratorios urbanos en México. Además, ha crecido la producción de metanfetaminas, actividad que controlan organizaciones criminales regionales que abastecen tanto mercados internos como internacionales (DEA, 2024).

Las economías ilegales de producción y tráfico de drogas generan ingresos multimillonarios que fortalecen redes criminales transnacionales. En algunos países, el narcotráfico representa una economía paralela de gran magnitud. Su expansión ha sido favorecida por factores geográficos y sociales, entre los que se destacan condiciones propicias para el cultivo, rutas de tránsito estratégicas y debilidad institucional. Según el International Crisis Group (2025), medio siglo después del inicio de la llamada “guerra contra las drogas”, el narcotráfico se ha expandido territorialmente, se ha diversificado en sustancias y delitos conexos, y ha penetrado con mayor profundidad en las estructuras estatales y comunitarias. Esta proliferación intensifica la competencia violenta, principal motor de la criminalidad organizada en muchos de los países de la región (International Crisis Group, 2025). Las

---

<sup>1</sup> Este documento de política fue elaborado como parte de la iniciativa de conocimiento sobre crimen y violencia de la oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Elizabeth Dickinson, Cecilia Farfán, Santiago Levy, Marcela Meléndez, Ernesto Schargrodsky y Juan Fernando Vargas. También se agradece el apoyo de María Paula Osuna como asistente de investigación para la elaboración de este trabajo. El título de este documento se basa en el título de un libro publicado anteriormente por el autor, en el que se analizaron las políticas antidroga en Colombia, sus éxitos, fracasos y extravíos. En este caso, se realiza un trabajo similar, pero ampliando el análisis a América Latina.

<sup>2</sup> Profesor titular, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Correo electrónico: dmejia@uniandes.edu.co.

<sup>3</sup> La producción potencial de cocaína es estimada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) utilizando márgenes de transformación de hoja de coca en pasta de coca, base de cocaína y clorhidrato de cocaína. Estos márgenes son reestimados constantemente por UNODC para capturar posibles cambios en la productividad y mejoras tecnológicas que puedan aumentar la eficiencia en la transformación de hoja de coca en pasta, base y clorhidrato de cocaína.

consecuencias son alarmantes: violencia homicida, corrupción sistémica y deterioro del estado de derecho. América Latina, con apenas el 8 % de la población mundial, concentra cerca de un tercio de los homicidios globales anualmente, muchos de ellos vinculados al narcotráfico y sus conflictos asociados.

Ante este escenario, durante décadas los Gobiernos han promovido políticas de reducción de oferta y represión, a menudo con apoyo del Gobierno de Estados Unidos (EE. UU.). Sin embargo, estas estrategias –centradas en la erradicación de cultivos, la interdicción del tráfico, la persecución penal de los líderes de los cártel y la lucha contra el lavado de activos– no han logrado reducir de forma sostenida la disponibilidad de drogas. Por el contrario, los efectos colaterales han sido altísimos. Por ejemplo, durante el Plan Colombia (2000-26), los cultivos de coca se redujeron de 163 000 a 80 000 hectáreas, pero la producción potencial de cocaína solo cayó un 12 % (Mejía y Restrepo, 2016).

La productividad por hectárea aumentó y los precios de la droga en mercados consumidores se mantuvieron estables. Además, el efecto globo trasladó los cultivos de coca a países vecinos como Perú y Bolivia. En México, la militarización del combate a los cártel del narcotráfico a partir de 2006 desencadenó una crisis de violencia que aumentó la tasa de homicidios desde un nivel de 8 por cada 100 000 habitantes en 2007 a más de 27 en 2011 (Guerrero, 2011). En Brasil, las políticas de interdicción aérea en la zona del Amazonas provocaron un desplazamiento del tráfico hacia rutas fluviales, aumentando los homicidios en los municipios rurales en casi un 40 % (Pereira y otros, 2024).

Estos resultados cuestionan la efectividad del enfoque represivo. Como cualquier otra política pública, las políticas antidrogas deben ser evaluadas por sus resultados reales, no por sus intenciones. A nivel mundial, se reconoce cada vez más el fracaso del paradigma prohibicionista y la necesidad de contar con enfoques centrados en la salud pública, la reducción de los daños y la regulación. No obstante, subsisten presiones por intensificar las estrategias punitivas. El International Crisis Group (2025) advierte que EE. UU. ha propuesto renovar ofensivas militares contra los cártel, a pesar de los efectos colaterales ya observados, entre ellos, la reconfiguración de rutas, la expansión del crimen organizado, la corrupción y la violencia generalizada.

El consumo de sustancias psicoactivas también ha aumentado en la región. Las encuestas más recientes muestran un incremento en las tasas de prevalencia del uso de las principales sustancias psicoactivas, especialmente entre los menores y los jóvenes. Este fenómeno refleja una disponibilidad persistente de las drogas pese a décadas de prohibición y represión. En América Latina, este aumento en el consumo plantea dos desafíos distintos pero interrelacionados: por un lado, constituye un problema creciente de salud pública, particularmente por el aumento del uso temprano de drogas, el consumo problemático y la escasa cobertura de servicios de prevención y tratamiento; por otro, ha generado una nueva fuente de competencia violenta entre grupos criminales por el control de los mercados locales de drogas, especialmente en contextos urbanos.

América Latina enfrenta, por tanto, la encrucijada de continuar con estrategias tradicionales o explorar enfoques que potencialmente podrían ser más efectivos e integrales. En las siguientes secciones se examinan: i) la evolución reciente del mercado de drogas en la región; ii) la efectividad y los costos de las políticas antidrogas implementadas en las últimas décadas en los países de la región; iii) el vínculo entre narcotráfico, crimen y violencia; iv) la distribución y el consumo local de drogas, y v) las implicaciones de política pública que se derivan de los hallazgos más relevantes.

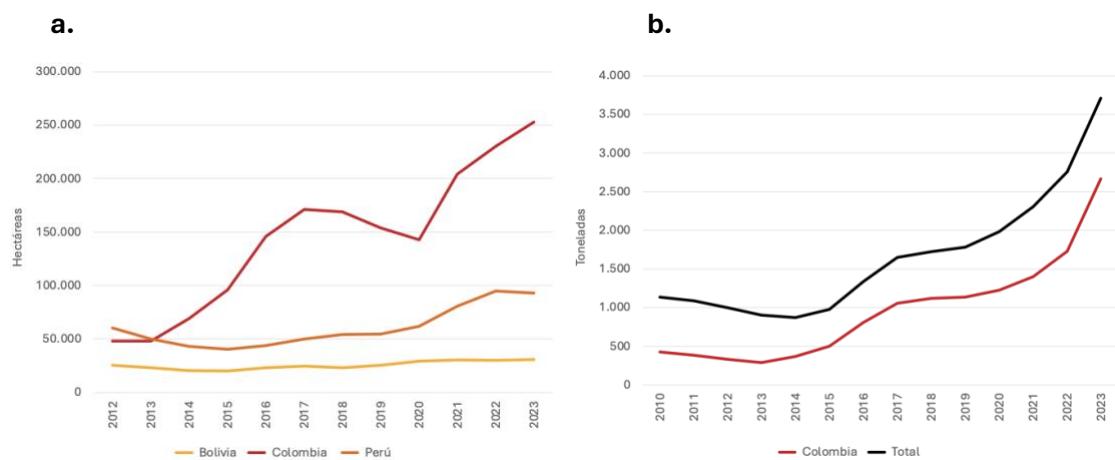
## II. EVOLUCIÓN RECENTE DE LA PRODUCCIÓN Y EL TRÁFICO DE DROGAS ILEGALES EN LA REGIÓN

### II.I Cocaína

La región andina (Colombia, Perú y Bolivia) mantiene un virtual monopolio sobre la producción mundial de cocaína, habiendo alcanzado en los últimos años máximos históricos en cultivos y en producción potencial. Colombia continúa liderando la producción global. Según el último Informe Mundial sobre las Drogas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 2023 el país registró un récord de 253 000 hectáreas sembradas con coca (un aumento del 10 % respecto de 2022) y una producción potencial estimada en 2023 de 2644 toneladas de cocaína, un 52 % más que el año anterior (UNODC, 2024). Perú también reporta aumentos significativos. En 2022, los cultivos de coca se expandieron un 18 %, alcanzando 95 000 hectáreas; esto incluye áreas protegidas de la Amazonía y territorios indígenas. Esta expansión implicó una producción potencial cercana a las 870 toneladas anuales de cocaína (UNODC, 2024). Bolivia, por su parte, ha mantenido una superficie estable en torno a las 30 000 a 35 000 hectáreas cultivadas con hoja de coca, con un leve aumento del 4 % respecto de 2022.

El gráfico 1a muestra la evolución de los cultivos de coca en estos tres países andinos entre 2013 y 2023, mientras que el gráfico 1b presenta las estimaciones de UNODC sobre la producción potencial de cocaína en Colombia y en el total de la región andina. Como ilustran estos datos, la oferta de cocaína en la región ha alcanzado niveles históricos (3708 toneladas en 2023) que abastecen no solo a los mercados consolidados de Norteamérica y Europa, sino también a nuevos mercados emergentes en Asia oriental y el Pacífico, Oriente Medio, Oceanía y América Latina (InSight Crime, 2022).

**Gráfico 1. Área cultivada con coca (a) y producción potencial de cocaína (b)**



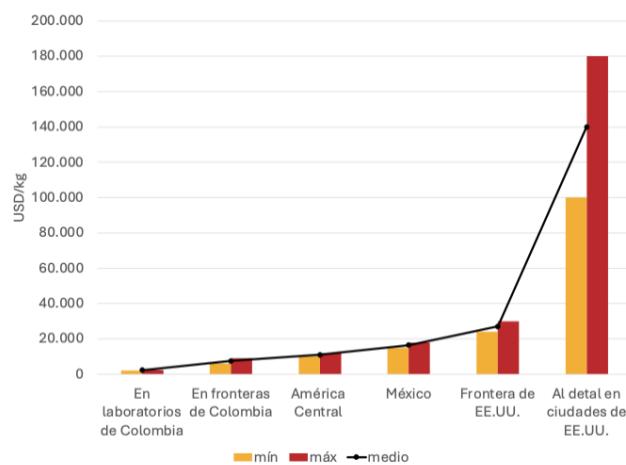
Fuente: Elaboración propia con información de UNODC (2024).

Esta expansión se produce pese a décadas de esfuerzos de erradicación e interdicción, lo que evidencia una gran capacidad de adaptación de las redes narcotraficantes y persistentes incentivos económicos perversos para los campesinos en contextos de pobreza rural. Además, UNODC destaca

innovaciones técnicas, como plantaciones más densas y procesos de transformación más eficientes, que permiten producir mayor cantidad de cocaína por hectárea cultivada con coca que en el pasado.

Una vez que la cocaína sale de Colombia, su tráfico hacia los principales mercados de consumo queda en manos de grupos criminales transnacionales. Las rutas más utilizadas son hacia Norteamérica, vía Ecuador, Centroamérica, México y el Caribe; hacia Europa, vía Venezuela, el Caribe o el Amazonas brasileño; y hacia Oceanía y el sudeste asiático, vía Ecuador o Centroamérica a través del océano Pacífico. Diversos reportes de UNODC y trabajos de periodismo investigativo permiten aproximar los precios de la cocaína en diferentes etapas de producción y tráfico, aunque no existe una única fuente ni cifras exactas. En el gráfico 2 se presenta una estimación de los precios a lo largo de la cadena de tráfico hacia Norteamérica. En la “puerta de laboratorio” en zonas rurales de Colombia, un kilogramo de cocaína puede costar alrededor de USD 2000. En las fronteras colombianas (Caribe, Costa Pacífica o Ecuador), ese precio asciende a entre USD 6000 y USD 9000. En Costa Rica, según UNODC, se encuentra entre USD 10 000 y USD 12 000; en México, entre USD 15 000 y USD 18 000; y al cruzar a EE. UU., entre USD 24 000 y USD 30 000. Finalmente, en el mercado minorista de consumo, el precio por kilogramo puede variar entre USD 100 000 y USD 180 000, dependiendo de factores como la pureza, el volumen y la relación de los distribuidores con los consumidores finales.

**Gráfico 2. Precio aproximado de la cocaína desde su lugar de origen hasta su destino final en Norteamérica**



Fuente: Cálculos y aproximaciones propias con base en información del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), UNODC y trabajos de periodismo investigativo.

Si bien el mayor salto en el precio de la cocaína (y de otras drogas, como se verá más adelante) ocurre entre la última etapa del tráfico a gran escala (la frontera entre EE. UU. y México) y el precio al detalle que enfrenta el consumidor final, de modo que las mayores rentas agregadas asociadas al tráfico se concentran en ese último eslabón de distribución dentro de EE. UU., dichas rentas se diluyen allí entre una gran cantidad de grupos de distribución. Por ejemplo, en el transporte de un cargamento de una o dos toneladas de cocaína desde un laboratorio en Colombia hasta la frontera entre EE. UU. y México, participan uno o, como máximo, dos grupos criminales de la región, que reciben las ganancias de transportar ese cargamento hasta cruzar la frontera. Pero una vez que el cargamento ingresa a EE. UU.,

este se distribuye a múltiples ciudades, en donde participan redes de traficantes y distribuidores de menor escala.

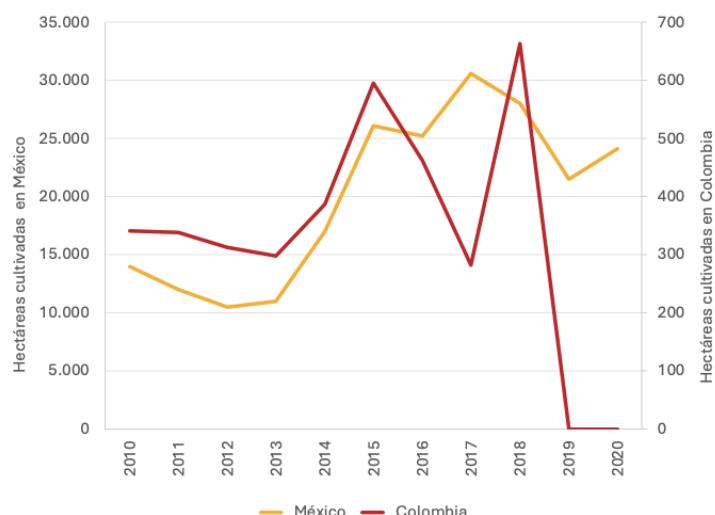
Las redes locales de distribución suelen estar débilmente conectadas entre sí, pero tienen figuras centrales (como importadores y distribuidores mayoristas) y, al mismo tiempo, se extienden en múltiples nodos locales de distribución minorista que operan de forma descentralizada en las principales ciudades de los países consumidores. Esto hace que las rentas asociadas al tráfico de drogas al interior de los países consumidores se distribuyan entre unos pocos actores clave que se encargan de la importación a gran escala (desde Colombia y México) y muchos distribuidores de menor escala que distribuyen las drogas en las diferentes ciudades (Bichler y otros, 2017). En otras palabras, si bien las rentas agregadas pueden ser más altas en el último eslabón de distribución al interior de EE. UU., las rentas per cápita (o por grupo criminal de distribución) no necesariamente lo son.

Los datos presentados en el gráfico 2 ilustran el enorme margen de ganancia que obtienen las organizaciones criminales: desde su origen hasta su destino final, el valor de la cocaína puede multiplicarse más de 60 veces. Aunque las cifras deben leerse como aproximaciones informadas, muestran claramente la altísima rentabilidad del negocio ilegal del narcotráfico.

## II.II Opioides: Heroína y fentanilo

En el caso de los opioides, las dinámicas han cambiado sustancialmente durante la última década. Hasta mediados de la década de 2010, México era uno de los principales proveedores de heroína para el mercado norteamericano, con extensos cultivos de amapola concentrados en la Sierra Madre, en los estados de Guerrero, Sinaloa y Chihuahua. Las estimaciones indican que México alcanzó un pico máximo de 30 600 hectáreas de amapola en 2017, con lo que se produjeron cientos de toneladas de goma de opio, sustancia esencial para la producción de heroína (Felbab-Brown, 2020). El gráfico 3 presenta las mediciones de UNODC de los cultivos de opio en México (principal productor) y Colombia, en donde se observa un nivel de cultivo de amapola (medido en el eje Y secundario) muchísimo menor.

**Gráfico 3. Hectáreas cultivadas con amapola en México y Colombia**



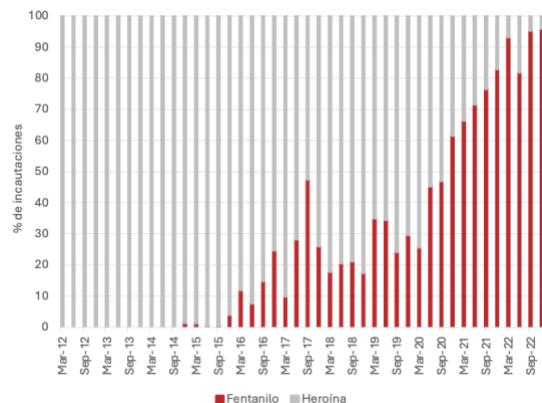
Fuente: Elaboración propia con información de UNODC (2024).

Sin embargo, la irrupción hace una década de los opioides sintéticos, como el fentanilo, y la creciente demanda por estas sustancias en Norteamérica transformaron radicalmente el mercado de opioides en México. Este opioide sintético, de altísima potencia, fue inicialmente producido en China, pero entre 2015 y 2016 comenzó a ser elaborado localmente por carteles mexicanos mediante el uso de precursores químicos importados (como fenilacetona y efedrina), sobre todo desde China e India (Dudley y otros, 2023). El crecimiento de la producción de fentanilo en México desplazó rápidamente a la heroína. La proximidad al principal mercado de consumo en Norteamérica, junto con controles laxos y poca regulación en la importación de los precursores químicos necesarios para la producción de fentanilo, otorgaron a México una ventaja comparativa y competitiva en este mercado. Adicionalmente, algunos carteles mexicanos (en particular, Sinaloa y el Cártel de Jalisco Nueva Generación [CJNG]) contaban ya con redes logísticas, contactos y canales de distribución hacia EE. UU., y lograron adaptar sus estructuras a la producción de drogas sintéticas como el fentanilo y las metanfetaminas.

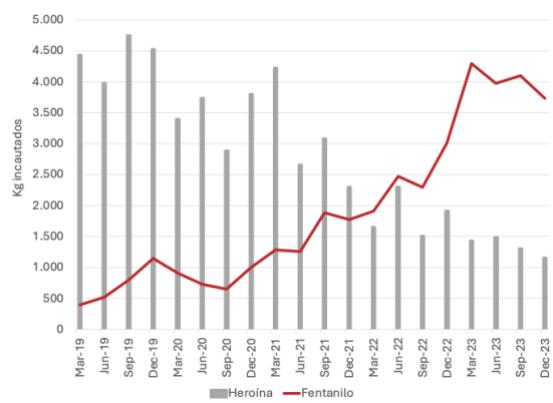
Aunque no existen cifras directas sobre la producción ilegal de fentanilo en México, las incautaciones en la frontera con EE. UU. reflejan su rápida expansión: de 600 kg en 2018 se pasó a 7200 kg en 2022, un incremento del 1100 % en apenas cuatro años. Mientras que en 2018 la heroína representaba el 80 % de las dosis incautadas en la frontera con EE. UU., en 2023 representaba menos del 7 %, siendo el fentanilo la droga dominante (gráfico 4a; Botts y otros, 2023). En términos de volumen, mientras que en 2019 se incautaban entre 4000 y 5000 kg de heroína por trimestre frente a solo 500 a 1000 kg de fentanilo, en 2023 estas cifras se invirtieron: en ese año se incautaron entre 3500 y 4500 kg trimestrales de fentanilo, frente a 1000 a 1500 kg de heroína (gráfico 4b). Según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE. UU. (CBP), más del 95 % de las incautaciones de fentanilo se concentran en los puertos del suroeste fronterizo con México.

#### Gráfico 4. Incautaciones de heroína y fentanilo en la frontera entre EE. UU. y México

a. Como fracción del total



b. Por volumen



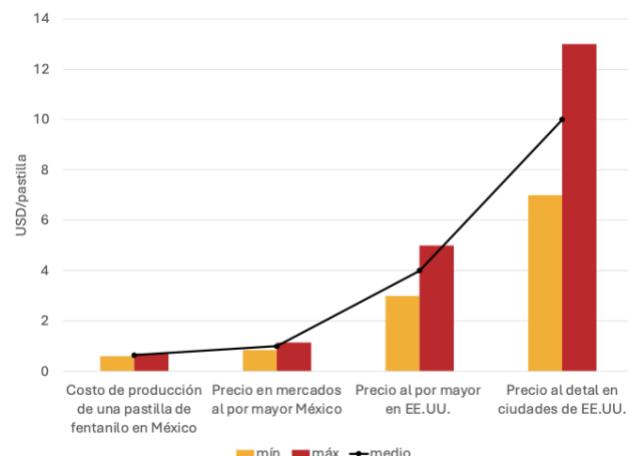
Fuente: Elaboración propia con información de Botts y otros (2023); Administración de Control de Drogas (DEA) (2024).

Desde enero de 2025, el endurecimiento de la postura del Gobierno de EE. UU. frente al narcotráfico y las organizaciones criminales vinculadas a esta actividad ilegal (que se ha visto reflejado en la designación de algunos carteles del narcotráfico como “organizaciones terroristas extranjeras” [FTO], en nuevas sanciones financieras y en el incremento de los operativos fronterizos para controlar el tráfico de drogas) ha generado la adaptación de los carteles. Por ejemplo, los productores de México

han ajustado el uso de insumos hacia pre-precursos menos regulados, han descentralizado los laboratorios y han reducido los niveles de pureza, recurriendo incluso a mezclas con aditivos para sostener la oferta (Dittmar y Ríos, 2025).

Según distintos trabajos de periodismo investigativo, es posible estimar el precio de una pastilla de fentanilo ilegal desde su producción en laboratorios clandestinos en México hasta su llegada al mercado final en Norteamérica. Como en el caso del gráfico 2 sobre los precios de la cocaína, estos datos deben entenderse como aproximaciones informadas. El costo de producción de una pastilla en México se sitúa entre USD 0,60 y USD 0,70. En el mercado mayorista mexicano, su precio ronda USD 1 por unidad. En EE. UU., una pastilla se vende al por mayor entre USD 3 y USD 5, mientras que el precio para el consumidor final varía entre USD 7 y USD 13 (gráfico 5).

**Gráfico 5. Precio aproximado de una pastilla de fentanilo ilegal desde su lugar de origen hasta su destino final en Norteamérica**



Fuente: Cálculos y aproximaciones propias con base en información de Cano (2023), Botts (2023) y Dudley (2024).

### Fentanilo en otros países de la región

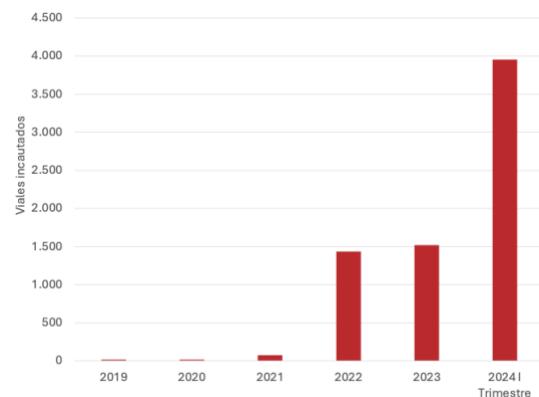
Hasta mediados de 2024, no existe evidencia de producción ilegal de fentanilo en Sudamérica. La mayoría de las incautaciones en países como Colombia, Brasil, Chile y Argentina corresponde a fentanilo de uso médico desviado de clínicas y hospitales, usualmente en forma de ampolletas. Aunque limitadas en volumen, estas incautaciones han aumentado significativamente en algunos países. En Colombia, pasaron de 75 ampolletas en 2021 a 3950 tan solo en el primer trimestre de 2024; en Chile, de 300 ampolletas entre 2019 y 2023 a más de 2000 hasta el tercer trimestre de 2024 (gráfico 6). Por su parte, en Brasil, desde 2009 se han incautado más de 1200 viales, y en Argentina se decomisaron hasta 500 viales en 2023, aunque sin un patrón ascendente claro. Este crecimiento pone de manifiesto una presión creciente sobre los sistemas de salud y los mecanismos de control sanitario (García y Mejía, 2024).

Aunque la región no enfrenta aún una crisis de opioides como la observada en Norteamérica en la última década, estos datos sugieren una amenaza incipiente. El desvío de opioides legales desde los sistemas de salud podría facilitar la aparición de mercados ilegales. No obstante, si bien los grandes

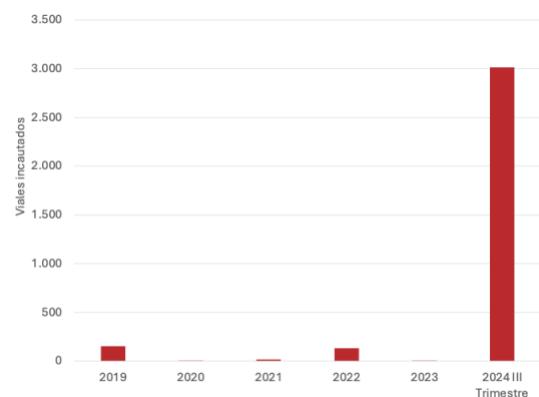
grupos criminales de Sudamérica no participan todavía de forma activa en el tráfico de fentanilo, la experiencia norteamericana indica que redes locales podrían comenzar a adulterar otras drogas con esta sustancia para generar una demanda de esta sustancia altamente adictiva. Este escenario exige respuestas preventivas urgentes de parte de las autoridades sanitarias, regulatorias y de seguridad (García y Mejía, 2024).

#### Gráfico 6. Incautaciones de viales de fentanilo de uso médico

a. Colombia



b. Chile



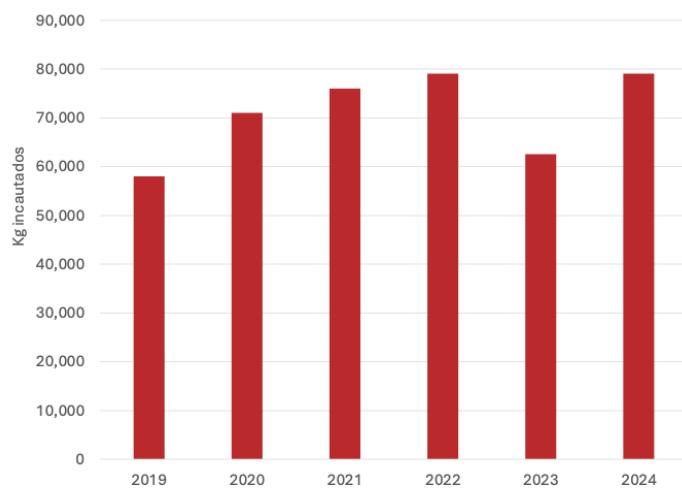
Fuente: García y Mejía (2024).

#### II.III. Metanfetaminas

Las metanfetaminas, una droga sintética estimulante consumida a nivel global, superan a la cocaína en los volúmenes totales de consumo en EE. UU. (López-Aranda, 2023). Desde la década de 2010, México se ha consolidado como el principal productor y exportador hacia EE. UU., desplazando casi por completo a los antiguos laboratorios domésticos. La Administración de Control de Drogas (DEA) reporta que casi todas las metanfetaminas consumidas en EE. UU. provienen de México, que también abastece mercados en Asia y Oceanía.

El consumo anual estimado de metanfetaminas en EE. UU. pasó de 171 toneladas en 2016 a 351 toneladas en 2022. Durante este período, el precio al por mayor cayó de USD 17 000 a USD 3 500 por kg, reflejando una expansión de la producción impulsada por los “superlaboratorios” controlados por cárteles mexicanos. Las incautaciones de metanfetaminas en EE. UU. aumentaron de 57 toneladas en 2019 a 80 toneladas en 2022; luego disminuyeron a 63,5 toneladas en 2023 y volvieron a incrementarse a 79 toneladas en 2024 (gráfico 7). Según la CBP, entre el 90 % y el 95 % de las incautaciones de esta sustancia ocurren en la frontera con México.

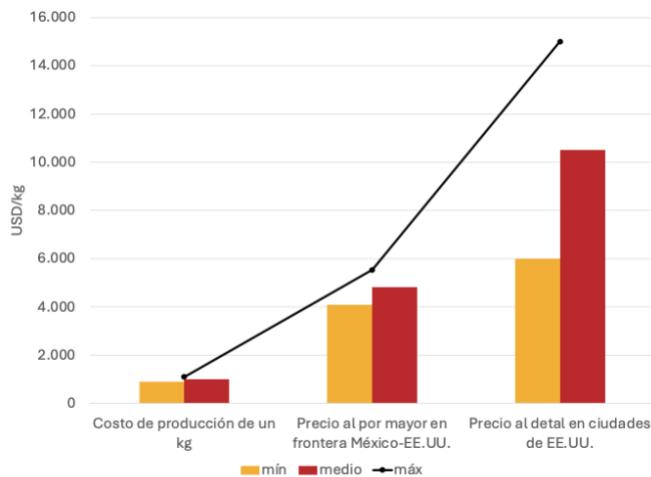
**Gráfico 7. Incautaciones de metanfetaminas en EE. UU.**



Fuente: Elaboración propia con información de la CBP (2025).

A partir de trabajos de periodismo investigativo y datos del Informe Mundial sobre las Drogas de UNODC, es posible estimar el precio de un kilogramo de metanfetaminas desde su lugar de producción hasta su llegada al mercado de consumo final en Norteamérica. Según Dudley y otros (2023), el costo de producción en México ronda los USD 1000 por kilogramo. De acuerdo con el portal de datos de UNODC, el precio mayorista en EE. UU. es de aproximadamente USD 4800, mientras que el precio al detal en ciudades de ese país varía entre USD 6000 y USD 15 000 (gráfico 8).

**Gráfico 8. Precio aproximado de las metanfetaminas desde su lugar de origen hasta su destino final en Norteamérica**



Fuente: Cálculos y aproximaciones propias con base en información de Dudley y otros (2023) y UNODC.

## **Magnitud económica de la producción y el tráfico de drogas en la región**

El narcotráfico representa un sector económico ilegal de gran magnitud en América Latina. A nivel global, estimaciones de UNODC para 2009 calcularon que los mercados de cocaína y opiáceos generaban anualmente alrededor de USD 153 000 millones (UNODC, 2009). Para 2014, otros cálculos situaban el mercado de la cocaína entre USD 94 000 millones y USD 143 000 millones, y al de opiáceos entre USD 75 000 millones y USD 132 000 millones (May, 2017). Estas cifras globales deben entenderse como aproximaciones, dada la incertidumbre que existe en variables como la producción, las incautaciones, los precios y la pureza de las drogas.

Las estimaciones específicas por país ofrecen aproximaciones más confiables. En Colombia, los ingresos por la producción y el tráfico de cocaína en 2023 fueron de aproximadamente USD 15 300 millones, equivalentes al 4,2 % del producto interno bruto (PIB). Además, considerando un promedio de 1,25 hectáreas de coca por familia campesina (UNODC, 2023), habría cerca de 200 000 familias involucradas en esta actividad.

En México, se estima que el tráfico de fentanilo genera ingresos de entre USD 27 millones y USD 67,5 millones anuales, mientras que la metanfetamina alcanza unos USD 330 millones al por mayor y hasta USD 1000 millones al cruzar a EE. UU. (Dudley y otros, 2023). Respecto a la cocaína, una estimación conservadora basada en los precios de compra en Sudamérica, las incautaciones en tránsito y los precios de venta mayorista en la frontera norte sugiere que los cárteles mexicanos habrían obtenido alrededor de USD 5400 millones en ingresos netos en 2022.

En cuanto a la generación de empleo, Prieto-Curiel y otros (2023) estiman que entre 160 000 y 185 000 personas trabajan para los cárteles en México, ubicándolos como el quinto mayor empleador del país, por encima de grandes empresas como Walmart o América Móvil.

En conjunto, estos datos ilustran cómo el narcotráfico funciona como una economía ilegal de gran peso en algunos países de la región, generando ingresos significativos y oportunidades laborales en contextos de pobreza y exclusión social.

## **Principales grupos criminales organizados vinculados al narcotráfico, su organización y evolución**

La estructura de los grupos criminales organizados dedicados al narcotráfico en América Latina ha evolucionado en respuesta a las políticas antidrogas (Bagley, 2013; Lessing, 2017). En México, la fragmentación de los grandes cárteles históricos (Guadalajara, Juárez, Golfo) dio paso a dos ejes dominantes: el Cártel de Sinaloa —una federación con larga trayectoria— y el CJNG, más vertical y violento. Ambas organizaciones operan como redes transnacionales con presencia en múltiples países, alianzas con grupos criminales colombianos y ecuatorianos, y vínculos con mafias europeas (DEA, 2024; Felbab-Brown, 2022). Junto a ellos persisten grupos regionales más pequeños, aliados o enfrentados a los principales cárteles. Farfán-Méndez (2019a) plantea que la estructura organizacional de los cárteles influye en sus estrategias de lavado de activos: los grupos jerárquicos adoptan esquemas conservadores, mientras que las redes flexibles asumen mayores riesgos financieros.

Un rasgo común es la tercerización de funciones. En este sentido, las pandillas locales manejan la distribución minorista en las principales ciudades de la región, mientras que los grandes cárteles controlan la producción y las rutas internacionales utilizadas para el tráfico (UNODC, 2023).

En Colombia, tras la caída de los cártel de Medellín y Cali en los años noventa, el narcotráfico quedó en manos de estructuras fragmentadas. Inicialmente, guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y grupos paramilitares financiaron su actividad mediante la producción y el tráfico de drogas, principalmente de cocaína. Tras la desmovilización paramilitar entre 2003 y 2006 surgieron las bandas criminales emergentes de Colombia (BACRIM). Actualmente los grupos criminales vinculados al narcotráfico a gran escala que más se destacan en Colombia son el Clan del Golfo (Autodefensas Gaitanistas de Colombia), con alcance nacional y control de rutas caribeñas; las disidencias de las FARC, divididas entre el Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia, que dominan zonas cocaleras del suroriente del país, y el ELN, activo especialmente en las zonas fronterizas entre Colombia y Venezuela. Estas organizaciones mantienen alianzas con cártel mexicanos, intercambiando cocaína por armas o dinero, y operan con intermediarios locales como redes de lavado o traficantes urbanos (Felbab-Brown, 2022).

En el Cono Sur, el Primer Comando de la Capital (PCC) brasileño pasó de ser una pandilla carcelaria a una red transnacional de tráfico de drogas, controlando rutas desde Bolivia y Paraguay hacia puertos brasileños con destino a Europa vía África (UNODC, 2023). Además, este grupo mantiene el control sobre el tráfico doméstico, junto al Comando Vermelho. En Centroamérica, clanes locales (como los Cachiros y los Lorenzana) actúan como contratistas logísticos para cártel mexicanos. Antes de las políticas de mano dura implementadas por el Gobierno de Nayib Bukele en El Salvador, las maras MS-13 y Barrio 18, conocidas por la extorsión, también participaban en el microtráfico y ofrecían mano de obra armada a los principales cártel del narcotráfico. En el Caribe, por su parte, ha resurgido el uso de rutas por Puerto Rico, República Dominicana y Haití como puntos de transbordo de cocaína proveniente de Sudamérica y en camino a Norteamérica y Europa, muchas veces en coordinación con redes colombianas y venezolanas (UNODC, 2023).

Pese a sus diferencias, estas organizaciones comparten el uso sistemático de la violencia y la corrupción como mecanismo para resolver disputas, evitar la persecución penal por parte de las fuerzas de seguridad y la justicia, y asegurar el control territorial necesario para la producción y el tráfico de drogas (Lessing, 2017). La violencia surge en disputas territoriales, ataques a fuerzas del Estado y control social violento en comunidades. La corrupción permite operar con impunidad: en Honduras y Venezuela se han documentado redes de altos funcionarios estatales involucrados con grupos criminales de narcotráfico (como el “Cártel de los Soles” en Venezuela) (InSight Crime, 2022), y México ha tenido casos emblemáticos, como la condena de Genaro García Luna por vínculos con el Cártel de Sinaloa. Estas alianzas criminales debilitan las instituciones y amenazan la estabilidad democrática de los países de la región.

En síntesis, la última década ha estado marcada por el auge de la producción de cocaína, la expansión de los mercados de fentanilo y metanfetaminas, y la consolidación de estructuras criminales flexibles, violentas y transnacionales (UNODC, 2023c; DEA, 2024). Estos desafíos, que superan las capacidades de las políticas tradicionales, han contribuido a la persistente violencia, que se analizará en la siguiente sección.

### **III. POLÍTICAS ANTIDROGAS: COSTOS, EFECTIVIDAD Y EFECTOS COLATERALES**

Las políticas de reducción de la oferta han sido un pilar de la “guerra contra las drogas” en América Latina desde finales del siglo XX. Estas estrategias buscan disminuir la producción y el tráfico de drogas mediante la erradicación de cultivos ilícitos (coca, amapola o marihuana), programas de desarrollo alternativo, la destrucción de laboratorios e infraestructura de producción, el control de precursores

químicos, la interdicción de cargamentos de drogas y la militarización de zonas de producción y tránsito.

La erradicación de cultivos ha implicado fumigaciones aéreas (glifosato) y erradicación manual, con el objetivo de eliminar la materia prima para drogas naturales como la cocaína y la heroína. El desarrollo alternativo ha buscado ofrecer cultivos lícitos y mejorar las condiciones económicas locales para reducir la dependencia de los agricultores de cultivos ilícitos. Por su parte, la destrucción de laboratorios y la interdicción apuntan a debilitar eslabones intermedios del tráfico, mientras que el control de precursores químicos busca restringir insumos clave para la producción. A su vez, la militarización de zonas estratégicas para la producción y el tráfico de drogas, prevista en el Plan Colombia o la Iniciativa Mérida, pretende limitar las operaciones de los grupos criminales mediante presencia militar y policial. La lógica económica subyacente a estas estrategias es sencilla: reduciendo la oferta, los precios subirían y el consumo disminuiría.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible muestra resultados mixtos y frecuentemente contrarios a las expectativas teóricas de la implementación de estas estrategias. En esta sección se resumen las principales evaluaciones del impacto sobre la efectividad de las estrategias de reducción de oferta implementadas en Colombia, México, Perú, Bolivia y Brasil, así como sus efectos colaterales en términos de violencia, salud y economía. Finalmente, se analizan factores institucionales que ayudan a entender el desempeño de estas políticas.

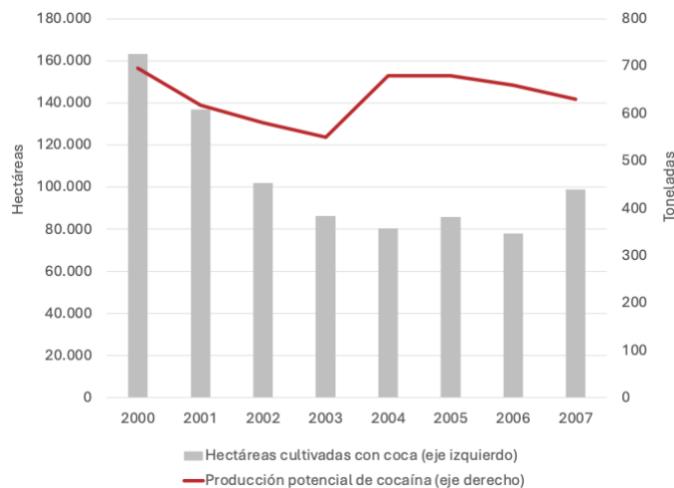
A continuación, se presenta primero el análisis para Colombia, país que ha servido como laboratorio para muchas de estas estrategias, y luego se expone la evidencia disponible para México y otros países de la región. En ellos se han implementado diferentes políticas con el fin de reducir la producción y el tráfico de drogas ilegales.

### **Políticas de reducción de la oferta en el marco del Plan Colombia: Erradicación, interdicción y recuperación de la seguridad**

Como respuesta al aumento de los cultivos de coca y el deterioro de la seguridad observado en Colombia durante la segunda mitad de la década de 1990, en septiembre de 1999 los Gobiernos de Colombia y EE. UU. lanzaron el Plan Colombia, con dos objetivos principales: reducir la producción de drogas en un 50 % en seis años y recuperar territorios que estaban bajo el control de grupos armados ilegales. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, entre 2000 y 2008 EE. UU. desembolsó en promedio USD 472 millones anuales en subsidios para el componente militar del Plan Colombia, mientras que Colombia invirtió aproximadamente USD 712 millones por año en el mismo componente, totalizando un gasto conjunto equivalente al 1,2 % del PIB anual del país (Mejía y Restrepo, 2016).

El Plan Colombia combinó campañas de aspersión aérea con glifosato, erradicación manual, destrucción de laboratorios, políticas de interdicción de cargamentos de cocaína y precursores químicos, y el fortalecimiento de las capacidades militares y policiales. También fortaleció la cooperación entre agencias de inteligencia de EE. UU. y Colombia, permitiendo operativos de captura o neutralización de líderes de organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico. Respecto a los resultados en materia de reducción de la oferta, los cultivos de coca cayeron de 163 000 hectáreas en 2000 a cerca de 80 000 a 100 000 hectáreas entre 2006 y 2007, una reducción cercana al 50 %. Sin embargo, la producción potencial de cocaína apenas disminuyó un 13,6 % (de 695 a 600 toneladas), debido a un aumento en la productividad de dicha producción, que pasó de 4,7 a 7,3 kg de cocaína por hectárea cultivada entre 2000 y 2008 (gráfico 9) (Mejía y Restrepo, 2016).

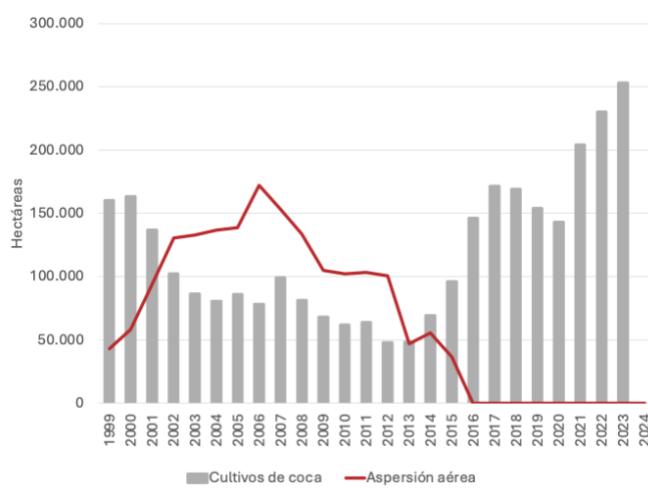
**Gráfico 9. Cultivos de hoja de coca y producción potencial de cocaína durante la implementación del Plan Colombia, 2000-07**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-UNODC.

La aspersión aérea con herbicidas para eliminar los cultivos de coca fue una de las estrategias bandera que se utilizó en el marco del Plan Colombia desde 1999. El gráfico 10 muestra la evolución de los cultivos de coca en Colombia y el número de hectáreas asperjadas con glifosato entre 1999 y 2023.

**Gráfico 10. Cultivos de hoja de coca en Colombia y aspersión aérea con glifosato, 1999-2023**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)-UNODC y Ministerio de Defensa de Colombia.

La mayoría de las evaluaciones que han analizado la efectividad de las campañas de aspersión aérea de cultivos ilícitos han encontrado que esta estrategia produce efectos nulos o muy limitados. Las razones principales son el desplazamiento de los cultivos hacia zonas no intervenidas por la aspersión (como parques naturales y reservas indígenas), la resiembra y las estrategias utilizadas por los

cultivadores para reducir la efectividad de estas campañas, como rociar con melazas los arbustos de coca para evitar que el herbicida penetre la cutícula de las hojas y destruya la planta, o cortar (“soquear”) el tallo del arbusto de coca a entre 30 y 40 cm del suelo, con lo cual la planta renace y nuevamente da cosecha a los pocos meses. El recuadro 1, en el anexo 4 de este documento, describe con mayor detalle las principales evaluaciones que han estimado el impacto de las aspersiones sobre los cultivos de hoja de coca, las estrategias empíricas que se han utilizado y los principales resultados.

Además de su muy baja efectividad en reducir los cultivos de coca, las campañas de aspersión generaron impactos negativos sobre la salud y el bienestar. Rozo (2014) encontró que la exposición al glifosato utilizado en las campañas de aspersión aérea redujo la asistencia escolar y deterioró la salud pública en los municipios fumigados. Camacho y Mejía (2017) documentaron un aumento de las enfermedades dermatológicas y respiratorias y los abortos espontáneos, producto de la exposición a este herbicida en las zonas de cobertura de los programas de aspersión aérea, afectando más a comunidades de bajos ingresos. Estos hallazgos llevaron a que la Corte Constitucional suspendiera el programa de aspersión aérea en 2015, citando el principio de precaución y la falta de consulta previa a comunidades étnicas vulnerables que se vieron afectadas por esta estrategia antinarcóticos.

Sobre la interdicción, aunque no hay evaluaciones empíricas directas usando datos a nivel micro, el modelo estructural de Mejía y Restrepo (2016) sugiere que la interdicción es más efectiva en función de los costos que la erradicación: el costo marginal de reducir un kilogramo de cocaína en EE. UU. sería de USD 175 000 vía interdicción frente a USD 940 000 vía erradicación.

Otra lección importante es la necesidad de desarrollar estrategias integrales. El Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM), iniciado en 2007, combinó erradicación con desarrollo alternativo e inversión en infraestructura. Aunque los resultados fueron modestos, se observaron mejoras significativas en las condiciones locales, un aspecto crucial a la hora de consolidar reducciones sostenibles en la incidencia de las actividades de producción y tráfico de drogas en los países productores (Mejía, Uribe e Ibáñez, 2011).

En cuanto al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), su evaluación entre 2017 y 2022 muestra que, si bien se redujeron los cultivos en algunas zonas y se observó una caída del 6 % en la pobreza multidimensional entre los beneficiarios del programa, este tuvo graves fallas de implementación: la disminución de los cultivos de coca en las zonas tratadas fue compensada por un aumento de los cultivos en zonas vecinas no intervenidas; solo el 2,75 % de las familias inscritas recibió todos los beneficios prometidos, y hubo un aumento de los niveles de deforestación en áreas aledañas (Londoño, Marín y Vélez, 2024). Desde 2014, los cultivos de coca en Colombia volvieron a expandirse (véase el gráfico 10). Prem, Vargas y Mejía (2023) identificaron que un anuncio ingenuo y a destiempo de un programa de sustitución de cultivos ilícitos durante las negociaciones de paz con las FARC en 2014 incentivó la expansión de cultivos en espera de los preanunciados incentivos de sustitución, exacerbando la producción futura.

En resumen, en Colombia las políticas de reducción de oferta implementadas durante el Plan Colombia lograron reducciones temporales en los cultivos de hoja de coca y la producción de cocaína, pero a un costo económico alto y con una eficacia discutible a largo plazo. Incluso en los mejores años, la oferta global de cocaína no se contrajo de forma sostenida. De hecho, los precios internacionales de la cocaína no han mostrado incrementos duraderos indicativos de escasez en los mercados de esta sustancia. Diversos intentos de encarecer la droga, como consecuencia del fortalecimiento de distintas políticas de reducción de la oferta, han sido efímeros, ya que la producción se desplaza geográficamente o los traficantes encuentran nuevas rutas. En conjunto, estos estudios

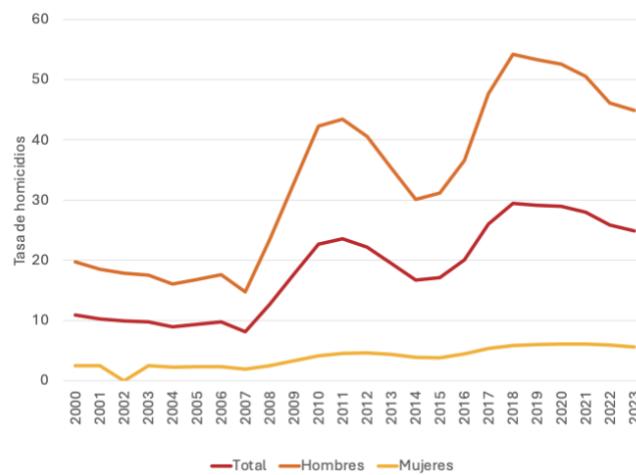
resaltan la complejidad de diseñar políticas efectivas contra el narcotráfico, en las que la comprensión de los incentivos y comportamientos locales resulta crucial para evitar resultados contraproducentes.

### **Guerra frontal contra el narcotráfico en México: Iniciativa Mérida, militarización y violencia relacionada con el narcotráfico**

En México, las políticas de reducción de la oferta se tradujeron en una ofensiva frontal contra los cárteles de la droga a partir de 2007 bajo la Iniciativa Mérida, una estrategia conjunta de este país con EE. UU. que proporcionó asistencia financiera, tecnológica y en materia de capacitación a México y a los países de Centroamérica. Esta estrategia se estructuró en torno a cuatro pilares, a saber: i) la interrupción del flujo de drogas y armas, ii) el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, iii) el desarrollo de una frontera segura y moderna, y iv) el apoyo a comunidades afectadas por la violencia.

El Gobierno federal desplegó fuerzas militares para combatir a las organizaciones narcotraficantes, priorizando la interdicción y la captura de líderes, bajo el supuesto de que descabezando los cárteles se reduciría el tráfico de drogas hacia EE. UU. (Robles y otros 2013). Más de la mitad de los capos conocidos fueron capturados o eliminados en los primeros años. Sin embargo, la violencia se intensificó: la tasa de homicidios casi se triplicó entre 2007 y 2011, pasando de 8,2 a 23,6 homicidios por cada 100 000 habitantes (gráfico 11), con un aumento mayor entre los hombres que entre las mujeres.

**Gráfico 11. Tasa de homicidios en México, total y por género, 2000-23**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México y datos del Banco Mundial.

La literatura académica ha mostrado de manera consistente que la estrategia de militarización contra el narcotráfico en México no redujo la violencia, sino que la intensificó. La fragmentación de los cárteles, las luchas territoriales tras la captura y extradición de sus líderes y la falta de fortalecimiento institucional se tradujeron en más enfrentamientos, homicidios y la aparición de nuevos grupos como

el CJNG (Dell, 2015; Lindo y Padilla-Romo, 2018; Phillips, 2015; Robles y otros, 2013). Más allá de los operativos militares, la literatura subraya la importancia de abordar las causas estructurales, como la corrupción y la falta de oportunidades, proponiendo enfoques de seguridad humana (Farfán-Méndez, 2019b).

Los costos económicos también fueron significativos. Los municipios más afectados por la violencia sufrieron contracciones en la actividad económica —reflejadas en caídas del consumo de energía y del PIB per cápita— y mayores niveles de corrupción, en algunos casos con el involucramiento de policías locales en delitos de extorsión (Robles y otros, 2013; Balmori, 2016). Asimismo, el carácter transnacional de los mercados de drogas mostró cómo las políticas en un país repercuten en otros. En este sentido, el aumento de las incautaciones de cocaína en Colombia entre 2006 y 2009 exacerbó la violencia en México, especialmente en municipios fronterizos y disputados por las organizaciones criminales por su ubicación estratégica para el tráfico de drogas ilegales hacia Norteamérica (Castillo, Mejía y Restrepo, 2020).

Adicionalmente, la expansión del mercado de drogas sintéticas introdujo nuevas dinámicas. Tras la prohibición de China a la exportación de fentanilo en 2019, los municipios mexicanos vinculados a este tráfico experimentaron un aumento en las muertes por sobredosis, narcomenudeo y deterioro socioeconómico, mientras que las regiones productoras de heroína registraron caídas en los homicidios (Atuesta, 2024).

### **Políticas frente a los cultivos ilícitos en Perú y Bolivia**

Otros países productores de coca —en concreto, Perú y Bolivia— ofrecen lecciones adicionales sobre las políticas de reducción de la oferta. Perú, que fue el primer productor mundial de hoja de coca en los años ochenta, experimentó una fuerte caída en los cultivos ilícitos en la década siguiente gracias a esfuerzos agresivos de interdicción y erradicación. Durante el Gobierno de Alberto Fujimori, medidas como el cierre del “Puente Aéreo”, que conectaba las zonas de cultivo en Perú con los laboratorios para el procesamiento de la pasta de coca en clorhidrato de cocaína en el sur de Colombia, interrumpieron drásticamente el negocio. Como consecuencia, el precio de la hoja de coca en Perú se desplomó y muchos agricultores abandonaron el cultivo. La superficie cultivada cayó de más de 115 000 ha en 1995 a menos de 50 000 ha a inicios de 2000.

Sin embargo, este logro no fue definitivo. La producción se desplazó a Colombia, que en el año 2000 ya concentraba el 70 % de la producción mundial de hoja de coca y clorhidrato de cocaína (Mejía, 2016b). Este “efecto globo” se repitió una década después: al disminuir los cultivos en Colombia en la década de 2000, Perú volvió a ser el primer productor de hoja de coca en 2012. UNODC destacó que la persecución antidrogas en Colombia había desplazado el cultivo hacia países vecinos. Aunque Perú logró una leve reducción entre 2012 y 2013 con la erradicación manual y un desarrollo alternativo, los cultivos persisten en la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), donde operan remanentes de grupos insurgentes como Sendero Luminoso (UNODC, 2014).

Bolivia, por su parte, implementó desde 2006 un modelo de “control social” bajo el Gobierno de Evo Morales. En lugar de una erradicación forzosa, se permitió una cuota legal de cultivos (20 000 ha para usos tradicionales) y se alentó a los propios productores a vigilar los excesos y los cultivos de coca para usos ilícitos (es decir, la producción de cocaína). Esta estrategia, combinada con un desarrollo alternativo apoyado por la Unión Europea, dio resultados. Entre 2010 y 2014, Bolivia redujo en un 34 % el área cultivada, sin altos niveles de violencia. Ledebur y Youngers (2016) destacan que con esta política se evitaron enfrentamientos con cocaleros gracias a la concertación y mejoras en las

condiciones de vida de las poblaciones rurales que dependían económicamente de los cultivos de la hoja de coca. Al garantizar ingresos básicos y ofrecer alternativas legales, se redujo la dependencia del mercado ilegal. Aunque persisten desviaciones hacia el narcotráfico, este modelo resalta el valor de alinear incentivos locales con objetivos nacionales, fortaleciendo instituciones comunitarias para lograr autorregular la oferta.

### **Efectos de las políticas antidroga en países con nuevos desafíos de tráfico internacional de drogas: Brasil y Ecuador**

La mayoría de los estudios sobre políticas antidrogas se han concentrado en países productores y de tránsito como Colombia, México, Perú y Bolivia. Sin embargo, nuevas rutas, como el tráfico por el Amazonas brasileño hacia Europa o por Ecuador hacia Norteamérica y Asia, han ganado relevancia. Pereira y otros (2024) analizaron los efectos de una política de interdicción aérea implementada en Brasil en 2004, que forzó el desvío del tráfico aéreo hacia rutas fluviales. Los autores encuentran que la violencia homicida aumentó 27 % en municipios sobre estas rutas y se incrementaron las muertes por sobredosis, lo que revela una mayor disponibilidad local de cocaína. Concluyen que, aunque la interdicción aérea fue efectiva, generó un desplazamiento del crimen y más violencia en zonas antes menos afectadas.

Ecuador, que mantuvo bajos niveles de violencia hasta 2020, experimentó un drástico aumento de los homicidios a partir de 2021, alcanzando una tasa superior a 47 por cada 100 000 habitantes en 2023 (OECD, 2024). Según el International Crisis Group (2025), el país se volvió el más violento de Sudamérica por su papel creciente en el tráfico de cocaína, facilitado por su cercanía a Colombia y la existencia de puertos marítimos clave sobre el océano Pacífico. Diversos grupos mexicanos expandieron sus operaciones en Ecuador, usando bandas locales como intermediarias (Dalby, 2021). La corrupción institucional ha facilitado la infiltración criminal, consolidando el poder de estas redes, especialmente en zonas como Durán. La falta de oportunidades económicas y el debilitamiento social pospandemia facilitaron el reclutamiento de jóvenes, reforzando así el ciclo de criminalidad.

En resumen, la evidencia empírica revisada en esta sección muestra que reducir la oferta en los países productores y de tránsito ha resultado muy difícil en contextos de alta rentabilidad y débil institucionalidad. La erradicación forzada y la militarización tienen logros temporales, pero conllevan altísimos costos en términos de violencia, medio ambiente e instituciones democráticas. En Colombia, décadas de fumigación no elevaron los precios de calle de la cocaína en los principales países consumidores, ni redujeron sostenidamente la producción. En México, la ofensiva contra los cárteles del narcotráfico logró desarticular temporalmente algunas estructuras criminales, pero a costa de un aumento muy pronunciado de los niveles de violencia. Por el contrario, experiencias como las de Perú en los años noventa y Bolivia más recientemente, combinando interdicción selectiva, incentivos económicos y participación local, han logrado mejores resultados con menores niveles de violencia.

La evidencia sugiere que ninguna estrategia aislada es suficiente: las políticas más eficaces combinan estrategias de disuasión focalizada, desarrollo alternativo, fortalecimiento institucional y acuerdos comunitarios. Además, deben complementarse con políticas de reducción de la demanda en los países consumidores. Mejía y Restrepo (2012) muestran que estas últimas son mucho más efectivas en función de los costos: por cada dólar invertido, la prevención y el tratamiento en los países consumidores reducen más el consumo que la erradicación o la interdicción en los países productores y de tránsito. Esta evidencia coincide con un cambio en el discurso global hacia enfoques de salud pública y desarrollo, evaluando las políticas más allá de incautaciones y erradicación, e incluyendo

indicadores de gobernabilidad y bienestar de las poblaciones afectadas por el narcotráfico en los países productores y de tránsito (Youngers y Rosin, 2005). En definitiva, se requiere un enfoque integral que no solo reduzca la oferta, sino que también fortalezca las instituciones, disminuya la violencia y genere condiciones sostenibles para las poblaciones involucradas.

#### **IV. NARCOTRÁFICO, POLÍTICAS ANTIDROGA Y VIOLENCIA**

La relación entre el narcotráfico y la violencia en América Latina ha sido objeto de extensas investigaciones empíricas, que en conjunto confirman una conexión causal significativa: la producción y el tráfico de drogas tienden a exacerbar los niveles de violencia letal y de criminalidad. Este vínculo se explica por varios mecanismos.

Primero, al tratarse de actividades ilegales, los actores involucrados no pueden recurrir al sistema de justicia para resolver disputas asociadas a las transacciones (pagos, entregas de mercancía, cumplimiento de plazos, compromisos de calidad, etc.) y terminan muchas veces recurriendo a la violencia como mecanismo para resolver esas disputas (Magaloni y otros, 2020). Segundo, los altos beneficios del narcotráfico actúan como un “botín” que se disputan grupos criminales, provocando acciones violentas que buscan el control de zonas estratégicas para la producción y el tráfico de drogas; asimismo, las actividades de producción y tráfico de drogas requieren de control territorial: para cultivar coca o amapola o para transportar las drogas hacia los principales mercados de consumo final. Sin embargo, vale la pena aclarar que la violencia asociada a disputas por el control territorial de zonas aptas para la producción y el tráfico de drogas no solo se da en los países de producción y tránsito. En algunas ciudades de países consumidores, como Chicago o Los Ángeles, por ejemplo, una parte importante de la violencia interpersonal (homicidios, tiroteos) está asociada a disputas entre pandillas locales por el control territorial de espacios urbanos (esquinas, parques, estacionamientos, etc.) que tradicionalmente han sido utilizados para la venta de sustancias psicoactivas a los consumidores finales. Tercero, algunas políticas antidrogas enfocadas en la represión de la oferta pueden agravar la violencia, al fragmentar las organizaciones criminales y crear incentivos para eliminar competidores (efecto conocido como *kingpin strategy*).

En los países productores y de tránsito, la violencia asociada a las actividades de producción y tráfico de drogas tiende a ser más intensa que la vinculada a la distribución de drogas en los países consumidores. La literatura ha explicado estas diferencias en los niveles de violencia observados en los países productores y de tránsito y los países consumidores por la mayor criminalización y persecución que enfrentan las actividades de producción y tráfico en los primeros, en contraste con las de distribución final y consumo en los segundos. Además, la literatura ha señalado que la mayor debilidad institucional en los países productores y de tránsito desempeña un papel importante. Esto se debe, en parte, a que en los países consumidores la presencia estatal, regulatoria y judicial es más sólida, lo que contribuye a prevenir e incluso disuadir el uso de la violencia alrededor de los mercados de distribución de sustancias psicoactivas (UNODC, 2010; Farfán-Méndez y otros, 2022).

A continuación, se resumen los principales hallazgos de la literatura que estudia la relación entre narcotráfico, violencia y políticas antidrogas en algunos países de la región como México, Colombia, Brasil y Ecuador.

Como se señaló antes, en el caso de México, la literatura académica ha sido consistente en mostrar que la ofensiva militar iniciada en 2007 contra los carteles del narcotráfico produjo un aumento significativo en los niveles de violencia. La estrategia de “descabezamiento” de las organizaciones

criminales debilitó a las organizaciones locales y abrió vacíos de poder que derivaron en disputas violentas entre facciones y sucesores, lo que a su vez incrementó las tasas de homicidio. La evidencia también señala que la violencia tendió a concentrarse en territorios estratégicos y en corredores clave del narcotráfico, donde además crecieron prácticas como la extorsión a civiles. En contraste, las zonas dominadas por un solo cártel mostraron niveles relativamente menores de violencia directa, lo que sugiere que la fragmentación criminal exacerbó la inseguridad en lugar de contenerla.

Una dimensión adicional de la relación entre narcotráfico y violencia es el flujo de armas desde Norteamérica hacia México como parte del pago por los envíos de drogas que coordinan los cárteles mexicanos del narcotráfico. Algunos estudios han documentado este fenómeno, en donde los cárteles mexicanos aprovechan la regulación laxa de ciertos estados norteamericanos en la venta de fusiles y municiones que luego son contrabandeados hacia las zonas controladas por grupos criminales organizados en México (Izquierdo, 2021; UNODC y Flemish Peace Institute, 2024). Este flujo inverso de armas como pago por los envíos de drogas no solo fortalece militarmente a dichos grupos criminales, sino que incrementa la violencia estructural en el interior de sus territorios de control, creando un doble circuito ilícito: drogas que suben hacia el norte y armas que bajan hacia el sur. Diversos estudios destacan que este intercambio alimenta un ciclo de violencia y debilita al Estado, ya que los recursos utilizados para combatir el narcotráfico quedan desplazados por las armas que los grupos criminales utilizan para mantener y expandir su dominio y control territorial (UNODC y Flemish Peace Institute, 2024).

En Colombia, Angrist y Kugler (2008) y Mejía y Restrepo (2013) documentaron que el auge de las actividades de producción y tráfico de cocaína tienen un efecto significativo sobre los niveles de violencia, y en particular sobre los homicidios, secuestros y desplazamientos forzados.

En Brasil, Soares y Carvalho (2010) estudiaron el auge del crack en los años noventa y su relación con el aumento en las tasas de homicidio, mientras que estudios sobre Centroamérica muestran cómo el narcomenudeo amplificó la letalidad de las pandillas, elevando la violencia asociada a las disputas por el control territorial (Wolf, 2017).

En este contexto, la corrupción actúa como un facilitador crítico de esta dinámica. Trejo y Ley (2018) encontraron que los municipios mexicanos con mayores flujos de narcotráfico registran un mayor número de asesinatos de autoridades locales, evidenciando la captura del Estado por parte de redes criminales. Hedges (2025) analiza cómo el narcotráfico infiltra instituciones estatales, incrementa el acceso criminal a armamento y recurre a asesinatos políticos para consolidar su poder.

En conclusión, el narcotráfico es quizás uno de los principales detonantes de la violencia y la criminalidad en América Latina, pero la intensidad de esta violencia depende del contexto institucional. En general, otros mercados ilegales, como la minería ilegal o la explotación de madera ilegal, también tienden a generar mayores niveles de violencia a través de los mismos mecanismos que el narcotráfico. Un determinante fundamental a través del cual los mercados ilegales generan violencia es el tamaño de las rentas ilegales en disputa, y, como se discutió en las secciones anteriores, para el caso del narcotráfico, esas rentas son muy significativas en diferentes países de la región. Cuando el Estado es débil o corrupto, la violencia es más intensa; donde hay mayor control, puede atenuarse.

No obstante, la combinación de mercados ilícitos con altísima rentabilidad, múltiples actores armados y debilidad institucional ha generado escenarios de violencia extrema en varios países de la región. La evidencia sugiere que las estrategias puramente coercitivas han fracasado, y que reducir tanto la violencia como el tráfico de drogas requiere enfoques más integrales. En la siguiente sección se

examina cómo la distribución local de drogas y el consumo también configuran dinámicas de violencia a escala urbana.

## **V. DISTRIBUCIÓN LOCAL DE DROGAS, MICROTRÁFICO Y CONSUMO EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

En las últimas décadas, el narcomenudeo y la expansión de los mercados locales de drogas han ido de la mano en las principales ciudades de América Latina. Si bien gran parte de las políticas públicas se han concentrado en combatir los grandes carteles y el tráfico transnacional de drogas, la región enfrenta ahora desafíos derivados de su creciente papel como mercado de consumo. Este fenómeno ha traído consigo un aumento sostenido del tráfico y la distribución de drogas a nivel local y el fortalecimiento de redes criminales locales. Aunque el volumen del microtráfico es considerablemente menor al del comercio internacional de drogas, su impacto en términos de seguridad ciudadana y gobernanza criminal local es significativo.

El narcomenudeo en ciudades como Bogotá, Lima o Ciudad de México opera a través de puntos fijos de distribución conocidos localmente como “ollas” o “tienditas”, administrados por redes criminales de relativamente menor escala de operación. En otras ciudades, como Medellín, São Paulo o Río de Janeiro, estas estructuras han adquirido mayor sofisticación y capacidad coercitiva. En Medellín, los denominados “ combos” controlan territorios específicos y monopolizan la distribución local de drogas, muchas veces bajo la coordinación de estructuras jerárquicas superiores (Blattman y otros, 2024). En Río de Janeiro y São Paulo, facciones criminales como el Comando Vermelho y el PCC no solo operan como actores del narcotráfico y la distribución local de drogas, sino que ejercen control sobre comunidades enteras, imponiendo normas y monopolizando otros mercados legales e ilegales. En Centroamérica, pandillas como la Mara Salvatrucha (MS-13) y Barrio 18 han integrado la venta minorista de estupefacientes a sus actividades criminales, lo que ha intensificado los niveles de violencia urbana en ciudades como San Salvador o Tegucigalpa.

El control territorial ejercido por estas organizaciones no se limita a la distribución de drogas, sino que frecuentemente incluye funciones de gobernanza criminal sobre las poblaciones locales. En zonas periféricas y con débil presencia institucional, estos grupos regulan la convivencia comunitaria, imponen normas coercitivas, castigan delitos comunes y resuelven disputas vecinales, asumiendo funciones que les corresponden al Estado y a los Gobiernos locales (Blattman y otros, 2022; Arias, 2006). Esta forma de gobernanza criminal también implica la provisión de bienes o servicios básicos y, en algunos casos, el ejercicio de justicia paralela, consolidando así un orden alternativo que, si bien reduce ciertos tipos de violencia, refuerza la subordinación de las comunidades a actores armados no estatales.

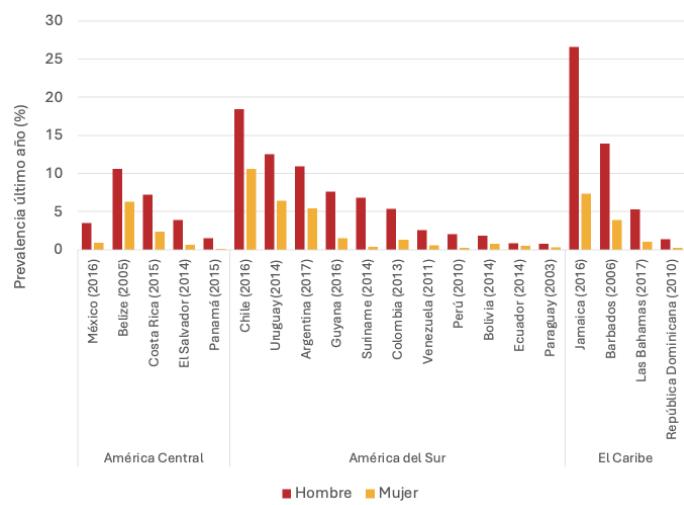
### **Patrones recientes de consumo de drogas en América Latina**

Históricamente, las tasas de prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas en América Latina han sido relativamente bajas en comparación con Norteamérica y Europa. Sin embargo, en las últimas dos décadas se ha observado un aumento significativo en varios países. Esta tendencia se ha documentado a partir de encuestas nacionales de consumo realizadas a la población general y a estudiantes, con el apoyo técnico del Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Organización de los Estados Americanos (CICAD-OEA), que promueve protocolos estandarizados y análisis comparativos en la región. En conjunto, los

datos recientes indican un incremento generalizado del consumo de drogas en América Latina, especialmente entre la población joven, a pesar de que los niveles aún son inferiores a los de regiones desarrolladas.

Las tendencias regionales muestran que el cannabis sigue siendo la sustancia psicoactiva más consumida en la región, y su uso ha aumentado en la mayoría de los países, tanto en la población general como entre los adolescentes. Las tasas de prevalencia anual varían ampliamente por país, con niveles especialmente altos en Jamaica, Chile, Uruguay, Barbados y Argentina. Estas cifras reflejan que en varios países de la región la penetración del consumo de cannabis se acerca a niveles típicamente observados en países desarrollados (gráfico 12).

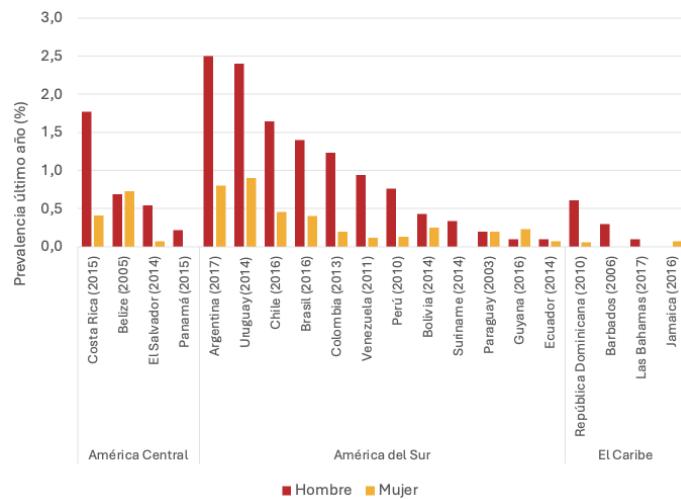
**Gráfico 12. Prevalencia del consumo de marihuana en el último año en la población general, por género**



Fuente: Elaboración propia con base en CICAD-OEA (2019).

En contraste, el consumo de cocaína presenta prevalencias absolutas más bajas en los países de la región, aunque también con tendencia al aumento durante la última década. Países del Cono Sur como Argentina y Uruguay tienen tasas de prevalencia del consumo de cocaína en el último año entre hombres muy similares a las observadas en EE. UU. (2,5 %) y superiores a las de Canadá (1,7 %) (gráfico 13). Brasil, por su parte, se ha convertido en uno de los principales mercados de crack del mundo, lo que evidencia una problemática particular con los derivados de la cocaína.

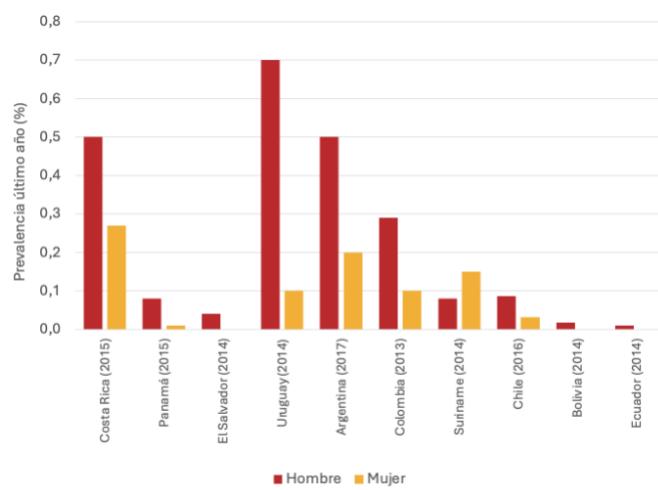
**Gráfico 13. Prevalencia del consumo de cocaína en el último año en la población general, por género**



Fuente: Elaboración propia con base en CICAD-OEA (2019).

En cuanto a drogas sintéticas como el MDMA (éxtasis), aunque sus niveles de consumo son menores, muestran una expansión entre la población joven y en contextos recreativos. Uruguay, Costa Rica y Argentina son los países con mayores tasas de prevalencia del consumo de esta sustancia.

**Gráfico 14. Prevalencia del consumo de éxtasis en el último año en la población general, por género**



Fuente: Elaboración propia con base en CICAD-OEA (2019).

Los gráficos 12, 13 y 14 muestran diferencias importantes en los patrones de consumo por género. En promedio, la prevalencia anual de consumo de drogas entre hombres puede ser entre tres y cinco veces mayor que entre mujeres, dependiendo de la sustancia. Esta brecha es especialmente marcada en el

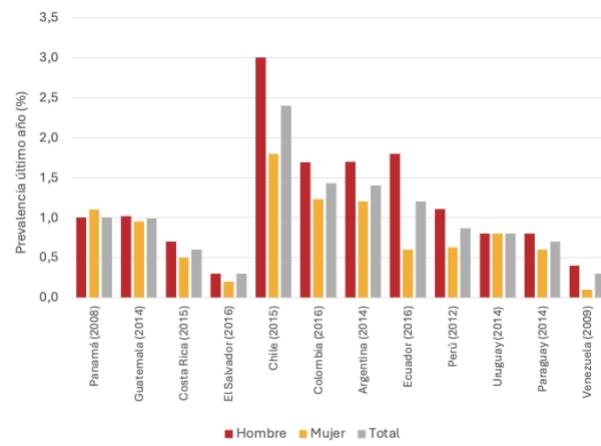
caso del cannabis y la cocaína, aunque se reduce en el caso de las drogas sintéticas, especialmente en las poblaciones más jóvenes. En algunos países incluso se han registrado tasas similares de consumo de éxtasis entre estudiantes hombres y mujeres.

La edad también influye fuertemente en los patrones de consumo. Los jóvenes adultos (de 18 a 34 años) registran las mayores tasas de prevalencia anual tanto para cannabis como para cocaína. En cambio, entre los adultos mayores, el consumo es mucho menor. Los adolescentes (de 12 a 17 años) muestran niveles intermedios, aunque preocupantes, con prevalencias particularmente altas en países como Uruguay y Chile, tanto para cannabis como para cocaína. En algunas encuestas a población escolar, la proporción de estudiantes que reportan consumo de cocaína en el último año supera incluso las cifras reportadas en EE. UU. o Canadá. En el caso del éxtasis, el uso se concentra de forma clara en la población joven: las tasas de consumo anual entre estudiantes secundarios y universitarios son varias veces mayores que las de la población general (gráfico 15).

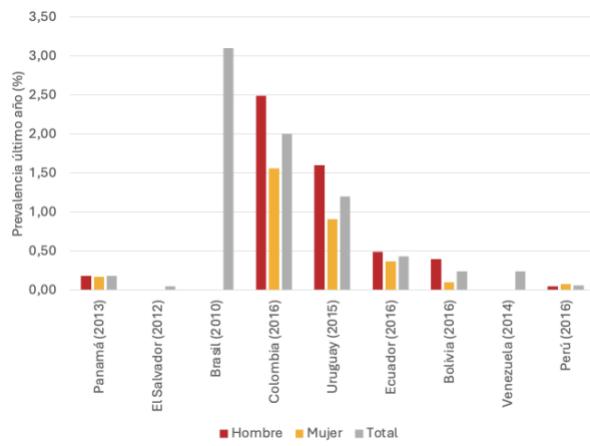
Las encuestas muestran que la percepción de disponibilidad influye notablemente en los patrones de consumo: quienes reportan mayor facilidad para conseguir drogas o haber recibido ofertas directas exhiben tasas de consumo significativamente más altas. También preocupa el inicio cada vez más temprano en el uso de sustancias psicoactivas, con casos registrados desde los 13 o 14 años. Cuanto más temprano comienza el consumo, mayor es el riesgo de dependencia y de desarrollar problemas de salud física y mental asociados al consumo problemático de sustancias psicoactivas. Algunos organismos internacionales, como la CICAD-OEA, han enfatizado la necesidad de contar con programas preventivos que retrasen la edad de inicio del consumo de drogas, especialmente en contextos escolares y comunitarios.

**Gráfico 15. Prevalencia del consumo de éxtasis en el último año en la población joven, por género**

**a. Estudiantes de secundaria**



**b. Estudiantes universitarios**



Fuente: Elaboración propia con base en CICAD-OEA (2019).

En resumen, aunque América Latina tuvo niveles de consumo relativamente bajos en el pasado, los datos recientes muestran una tendencia al alza con diferencias importantes por país, edad y género.

Estas dinámicas demandan políticas públicas integrales de salud, prevención y tratamiento, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población.

### **Respuestas al microtráfico y consumo de drogas en la región**

Los Gobiernos latinoamericanos han adoptado diversas estrategias frente al aumento del consumo y la distribución local de drogas, que oscilan entre enfoques represivos y de salud pública. En cuanto a los operativos de “mano dura”, muchos países realizan redadas frecuentes en barrios, deteniendo a expendedores locales. En El Salvador, durante la década de 2000, se detenían cientos de jóvenes por posesión o venta de pequeñas cantidades; en Argentina, se crearon fiscalías especializadas en narcomenudeo y se realizan operativos en zonas marginadas. Aunque estas acciones muestran resultados inmediatos, tienden a ser poco sostenibles, ya que los puntos de venta se reubican (efecto globo a escala urbana).

Varios países han implementado reformas legales para despenalizar el consumo personal, reconociendo que criminalizar al usuario no reduce la demanda y contribuye a la sobre población carcelaria. Colombia lo hizo desde 1994; Argentina, México y Ecuador, por su parte, establecieron umbrales de posesión para evitar sanciones penales. Estas reformas permiten abordar el consumo como un problema de salud pública y enfocar los recursos en políticas más efectivas, como la prevención, especialmente entre niños y jóvenes.

Los programas de tratamiento y reducción de daños han crecido lentamente en la región. Costa Rica, Uruguay y Chile han invertido en centros de tratamiento y tribunales de drogas para adictos que infringen la ley penal. En Brasil, algunas ciudades como São Paulo han desarrollado intervenciones comunitarias en zonas críticas como “Cracolandia”, combinando tratamiento y presencia policial con fines asistenciales.

Las intervenciones integrales en barrios reconocen el vínculo entre microtráfico y exclusión social. En Río de Janeiro, la estrategia de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP), implementada desde 2008, buscó recuperar territorios dominados por grupos criminales y pandillas mediante la presencia de policía de proximidad y la provisión de servicios estatales. Aunque la estrategia de las UPP logró reducir la violencia en algunas favelas, enfrentó limitaciones por falta de continuidad. En Medellín, iniciativas como “Barrismo positivo” o “Zonas de Atención Especial” ofrecieron educación, deporte y empleo a jóvenes en riesgo, con resultados mixtos. En Bogotá, la intervención integral en el Bronx permitió recuperar el control territorial, restablecer los derechos de menores explotados y ofrecer servicios de rehabilitación a la población habitante de calle (Mejía, 2016a). Sin embargo, en muchos de estos casos, las intervenciones focalizadas en zonas particulares terminaron desplazando la venta de drogas a lugares aledaños.

A nivel local, algunos Gobiernos también atacan la oferta destruyendo laboratorios de drogas sintéticas, como el tuci o el éxtasis, detectados en Argentina y Chile. Además, organizaciones de la sociedad civil y religiosas han tenido un papel activo, como en barrios colombianos, donde cooperan con las autoridades para proteger los entornos escolares, o en colonias centroamericanas, donde iglesias evangélicas lideran campañas de prevención.

Un caso destacado es el de Uruguay, que en 2013 legalizó y reguló el cannabis de uso recreativo mediante un modelo de control y regulación estatal, que buscó debilitar al narcotráfico y abordar el consumo desde la salud pública. El recuadro 2 en el anexo 4 describe el modelo de regulación del mercado de cannabis implementado en Uruguay y sus impactos en el consumo y la seguridad. La

implementación de este modelo en Uruguay ha inspirado debates similares en México y Colombia sobre la regulación del cannabis.

En suma, el consumo y el microtráfico representan la “punta del iceberg” del problema de drogas en América Latina. Las tendencias muestran un aumento en el consumo de cannabis, cocaína y drogas sintéticas, sumado a la consolidación de mercados locales que pueden generar violencia. Las respuestas estatales avanzan lentamente hacia enfoques más equilibrados que combinan estrategias de disuasión focalizada, persecución penal a los grupos criminales dedicados al tráfico y a la distribución de sustancias psicoactivas, y algunas políticas, incipientes todavía, de prevención y tratamiento frente al consumo, aunque el énfasis punitivo persiste. El informe de 2019 de la CICAD recomienda políticas integrales: educación preventiva focalizada, atención a consumidores problemáticos y desarticulación del microtráfico mediante inteligencia, no redadas indiscriminadas.

Esto requiere recursos y coordinación interinstitucional entre los sectores de salud, educación, seguridad y justicia. Algunas experiencias exitosas, como los tribunales de drogas en Chile, muestran que la rehabilitación puede reducir la reincidencia delictiva (OEA, 2019). Sin embargo, aún es necesario avanzar hacia políticas que prioricen la salud pública por sobre el castigo, especialmente en el tratamiento de los consumidores y de los pequeños vendedores, quienes muchas veces son eslabones vulnerables más que grandes criminales.

## **VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

Muchos países de América Latina han aplicado múltiples estrategias para combatir el narcotráfico y la violencia asociada a los mercados ilegales. Pese a ello, tras décadas de implementación de políticas centradas en la reducción de la oferta bajo el enfoque de la “guerra contra las drogas”, los resultados han sido muy limitados.

La evidencia analizada en este trabajo conduce a una conclusión clara: la estrategia dominante, basada en la represión y la prohibición, no ha alcanzado sus objetivos fundamentales y, por el contrario, ha contribuido a la expansión de los mercados de drogas ilegales, al fortalecimiento del crimen organizado y a un marcado aumento de los niveles de violencia en varios países productores y de tránsito en la región. A pesar de las campañas masivas de erradicación, interdicción y persecución de los carteles del narcotráfico, la producción de cocaína se encuentra en máximos históricos, el flujo de otras drogas como el fentanilo y las metanfetaminas persiste y la violencia ha escalado a cifras récord en muchos países.

Un factor clave en el fracaso de las políticas de reducción de la oferta y de lucha contra el narcotráfico ha sido la capacidad de adaptación del crimen organizado frente a la presión estatal. La fragmentación de los carteles, las innovaciones tecnológicas en los procesos de producción y tráfico de drogas, la apertura de nuevas rutas (como la Amazonía brasileña o los puertos de Ecuador) y la diversificación hacia otras economías ilegales son respuestas directas a las políticas represivas implementadas en diferentes países. En contextos de institucionalidad débil, diversos grupos narcotraficantes han asumido funciones de autoridad local, ofreciendo seguridad o ingresos a cambio de lealtad, lo que socava profundamente el orden democrático en la región.

Por otro lado, el consumo interno de drogas en América Latina ha crecido notablemente, sobre todo entre los jóvenes. Frente a este cambio, persiste un enfoque punitivo que penaliza a los usuarios y a los pequeños expendedores, sin ofrecer alternativas efectivas de tratamiento o prevención. Esta estrategia

no ha logrado impedir el acceso a las drogas, pero sí ha contribuido a la estigmatización, a la sobrecarga del sistema penal y al debilitamiento de las respuestas de salud pública.

En síntesis, América Latina enfrenta un punto de inflexión. La evidencia disponible sobre la limitada efectividad y los altísimos costos, tanto directos como colaterales, de las políticas antidroga implementadas en las últimas décadas en la región señala la necesidad de abandonar el paradigma exclusivamente represivo y avanzar hacia políticas más equilibradas, integrales y basadas en evidencia. Casos como la erradicación concertada con comunidades en Bolivia o la regulación del cannabis en Uruguay muestran que los enfoques alternativos pueden ser más efectivos y sostenibles. Regular ciertas sustancias, lejos de implicar una renuncia al control, puede debilitar el poder del narcotráfico, reducir las rentas ilegales asociadas al tráfico de drogas y disminuir los daños directos y colaterales asociados.

A continuación, se presentan las principales recomendaciones de política pública derivadas del análisis realizado:

- Las políticas de reducción de la oferta implementadas en la región no solo deben evaluarse por sus resultados directos, como la cantidad de hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas o las drogas incautadas, sino también por sus efectos en dos dimensiones importantes. Primero, en qué medida están aumentando los costos de este negocio ilegal y disminuyendo la rentabilidad para los grupos criminales organizados que operan en la región. Segundo, cuál es el impacto de estas políticas de reducción de la oferta sobre los niveles de violencia asociados al narcotráfico. Como se documenta en este trabajo, muchas medidas de reducción de la oferta pueden parecer muy exitosas si se evalúan con métricas equivocadas, por ejemplo, considerando únicamente el número de hectáreas de hoja de coca asperjadas o erradicadas manualmente. Si, como muestra la evidencia, los cultivos ilícitos erradicados o sustituidos son fácilmente reemplazados, evaluar el éxito de las políticas de reducción de la oferta utilizando métricas como la cantidad de hectáreas erradicadas manualmente, asperjadas por vía aérea o sustituidas mediante programas de desarrollo alternativo resulta engañoso y no refleja la efectividad real de las estrategias. En relación con el segundo punto, algunas estrategias implementadas en la región para enfrentar a los grupos criminales vinculados al narcotráfico, como la captura, extradición o eliminación de los líderes de estas organizaciones, terminan fragmentando los carteles y generando espirales de violencia muy costosos para la región. Esto se agrava cuando los líderes capturados o eliminados son rápidamente reemplazados por segundos o terceros no afectados dentro de las organizaciones criminales.
- Los países deben priorizar la disminución de los niveles de violencia asociada al narcotráfico, incluso si esto implica sacrificar algunas métricas de reducción de la oferta. La responsabilidad de un fenómeno transnacional como la producción, el tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas debe ser compartida. Si los países consumidores no logran resultados concretos en la reducción de la demanda, los países productores y de tránsito deberán priorizar el objetivo de reducción de la violencia vinculada al narcotráfico, incluso si esto entra en conflicto con las presiones que reciben para reducir la oferta de drogas en el interior de sus territorios. En este contexto, se necesita una estrategia diplomática y de diálogo permanente con los países predominantemente consumidores, para mostrarles que algunas de las políticas de reducción de la oferta que impulsan resultan muy costosas (en términos de violencia, corrupción y deterioro institucional) para la región. La mejor contribución que los países consumidores pueden hacer para reducir la violencia vinculada al narcotráfico en los países productores y de tránsito es implementar políticas de reducción de la demanda en el interior de sus territorios

que sean efectivas y se basen en la evidencia. Esto disminuiría las rentas asociadas al narcotráfico y, con esto, los niveles de violencia en la región.

- La región necesita replantear sus estrategias de seguridad y justicia, comenzando por sustituir los operativos militarizados indiscriminados por acciones de disuasión focalizada contra los eslabones más importantes de las redes criminales organizadas vinculadas al narcotráfico. Para esto, se requiere fortalecer las capacidades institucionales de inteligencia e investigación criminal, dotar a las fuerzas policiales y a las fiscalías de herramientas y equipos tecnológicos adecuados para enfrentar a grupos criminales organizados que permanentemente innovan y buscan contrarrestar los efectos de las políticas de reducción de la oferta. Asimismo, los países de la región deben enfrentar de manera decidida la corrupción y la infiltración del narcotráfico en la política.
- Las negociaciones con grupos criminales organizados vinculados al narcotráfico deben enfocarse en debilitarlos, con el objetivo de lograr su sometimiento a la justicia. Si bien los pactos entre grupos criminales organizados para reducir los niveles de violencia pueden ser muy atractivos a corto plazo, los Gobiernos nacionales y locales deben evaluar cuidadosamente sus costos, considerando tanto los costos estáticos o a corto plazo, como los costos dinámicos a mediano y largo plazo. La estabilidad criminal derivada de los pactos entre grupos criminales es frágil; si los pactos se rompen, la violencia posterior puede ser más intensa que la inicial. También, tolerar pactos entre grupos criminales puede llevar a que estos se fortalezcan y se deteriore la capacidad de los Estados para enfrentarlos en el futuro si los grupos criminales no cumplen lo pactado. En resumen, las autoridades enfrentan no solo un dilema estático (“paz mafiosa” frente a “violencia mafiosa”), sino un dilema dinámico: reducir la violencia hoy podría significar más violencia, criminalidad y debilidad institucional en el futuro, en especial si los equilibrios o pactos inicialmente alcanzados se rompen. En cualquier caso, los Gobiernos de la región y sus fuerzas militares y policiales deben fortalecer sus capacidades, equipamientos y tecnologías para enfrentar a estos grupos y garantizar su sometimiento a la justicia.
- Al tiempo que la persecución penal de los grupos criminales vinculados al narcotráfico debe enfocarse en los eslabones más importantes de la cadena, y no en eslabones como los campesinos cultivadores de coca o amapola, o los jóvenes consumidores de droga, los países de la región deben impulsar el desarrollo económico y social en zonas vulnerables. Para esto se requiere abordar las causas estructurales del narcotráfico mediante programas de desarrollo rural integral, así como políticas de desarrollo urbano que provean alternativas legales sostenibles para los eslabones débiles de la cadena de producción y tráfico de sustancias ilegales. Esto incluye inversión en infraestructura, educación, empleo y servicios públicos en regiones cocaleras y en barrios marginales de las principales ciudades de la región.
- En cuanto al consumo de sustancias psicoactivas, las políticas adoptadas deben tener un enfoque de salud pública, en donde se prioricen las campañas de prevención focalizada en los jóvenes, las personas que presentan patrones de consumo problemático y las poblaciones en riesgo, como los ciudadanos habitantes de calle. Asimismo, las políticas frente al consumo deben enfocarse en la reducción de los daños, admitiendo que hay personas con problemas de dependencia que deben ser tratadas con dignidad para reducir los riesgos y daños asociados a patrones de consumo problemáticos. La evidencia internacional muestra que estas estrategias funcionan: tras despenalizar el consumo de todas las drogas en Portugal en 2001, las muertes por sobredosis disminuyeron de manera significativa y las nuevas

infecciones por VIH entre usuarios de drogas se desplomaron, sin que se registraran incrementos significativos en la prevalencia del consumo. De igual manera, países como Suiza y Canadá han implementado programas innovadores (por ejemplo, programas de terapia asistida con heroína o metadona bajo supervisión médica o salas de consumo supervisado) que han logrado reducir la mortalidad por sobredosis y la propagación de enfermedades infecciosas, a la vez que conectan a las personas con problemas de adicción a los servicios de salud y tratamiento. Adicionalmente, las políticas de prevención deben ser focalizadas, evitando enfoques de prevención primaria y generalizada, y centrarse principalmente en la prevención y la reducción de daños en grupos vulnerables y en situación de riesgo, con inversiones en educación temprana, programas escolares y comunitarios, y acceso a tratamiento para personas con patrones de consumo problemático. Las respuestas de política pública frente al consumo de drogas deben ser lideradas por los sectores de salud pública y educación, en lugar de abordarse desde el ámbito penal hacia los consumidores de sustancias psicoactivas.

- Los Gobiernos de la región deben explorar reformas regulatorias. Para esto, es necesario y urgente abrir el debate sobre la despenalización o regulación de ciertas drogas, comenzando por el cannabis de uso recreativo en adultos. La experiencia de Uruguay, de muchos estados de EE. UU. y de algunos países europeos como Portugal y Suiza puede servir como base para diseñar modelos regulatorios óptimos para cada país. Por ejemplo, algunas provincias de Canadá han iniciado programas piloto de despenalización limitada, en los que no se criminaliza la posesión de pequeñas cantidades de opiáceos, cocaína y otras drogas para uso personal; la respuesta estatal se enfoca en la oferta de tratamiento y servicios sociales, en lugar de en la persecución penal de los consumidores. La experiencia internacional disponible indica que es posible regular los mercados de sustancias psicoactivas como el cannabis y, con esto, debilitar los mercados ilegales, reducir las rentas criminales y disminuir los niveles de violencia asociados a la distribución ilegal de sustancias psicoactivas. Además, los países deben considerar la experiencia de algunos países europeos con los centros de consumo controlado. Esto no implica promover el consumo de sustancias psicoactivas, sino adoptar un enfoque pragmático que reconozca que existen consumidores con patrones de consumo problemáticos que son muy difíciles de abandonar, pero en los que se pueden aprovechar oportunidades para la reducción de daños y para acercar a esos consumidores a programas de tratamiento que ayuden a mitigar los efectos colaterales del consumo. Estas reformas legales, calibradas y basadas en evidencia, podrían adaptarse a la realidad de América Latina, disminuyendo el estigma y facilitando que las personas con adicciones busquen ayuda, sin contravenir de forma significativa los marcos internacionales vigentes.
- Es necesario fortalecer los mecanismos de cooperación internacional para enfrentar el fenómeno transnacional de la producción, el tráfico, la distribución y el consumo de drogas. Esto es especialmente importante en las estrategias dirigidas a combatir el tráfico de drogas y la persecución penal de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico. En este sentido, es clave fortalecer la colaboración regional en materia de inteligencia, control fronterizo y prevención del lavado de activos, así como impulsar la corresponsabilidad de los países consumidores en la reducción de la demanda.
- Finalmente, relacionado con el punto anterior, es necesario fortalecer la diplomacia regional para exigir corresponsabilidad a EE. UU. en el control de las armas de fuego. Así como Washington ha exigido por décadas que los países latinoamericanos reduzcan la oferta de drogas ilegales, los Gobiernos de la región deben coordinarse para demandar un mayor control

sobre la venta y el tráfico de armas de fuego en EE. UU., que terminan en manos de organizaciones criminales en América Latina. Este flujo ilícito de doble vía —drogas que suben hacia el norte y armas que bajan hacia el sur— alimenta la violencia y fortalece a los grupos criminales organizados vinculados al narcotráfico. Una contribución significativa que podría hacer EE. UU. para reducir la violencia asociada al narcotráfico en la región sería endurecer las regulaciones internas sobre la venta de armas de asalto y mejorar los mecanismos de trazabilidad, reconociendo que la seguridad regional depende de un compromiso compartido.

Romper con la inercia de las políticas tradicionales es urgente. Solo un enfoque integral que combine seguridad, salud pública y desarrollo económico y social permitirá reducir de forma sostenible el poder del narcotráfico y sus efectos en la región. Las políticas de drogas deben evolucionar hacia modelos más humanos, eficaces y centrados en el bienestar de las comunidades, capaces de construir sociedades más resilientes frente al crimen organizado. Las políticas basadas en evidencia no solo suelen ser más efectivas, sino que también fomentan un debate más abierto sobre la mejor forma de abordar un problema complejo que, en cierta medida, es imposible eliminar por completo: el deseo humano de alterar los estados mentales mediante el consumo de sustancias psicoactivas.

## BIBLIOGRAFÍA

Administración de Control de Drogas (DEA) (2024), *National Drug Threat Assessment 2024*, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, <https://www.dea.gov/documents/2024/2024-05/2024-05-24/national-drug-threat-assessment-2024>.

Angrist, J. D. y A. D. Kugler (2008), “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro”, *Review of Economics and Statistics*, 90(2), pp. 191-215, <https://doi.org/10.1162/rest.90.2.191>.

Arias, D. (2006), “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro”, *Journal of Latin American Studies*, 38(2), pp. 293-325, <https://doi.org/10.1017/S0022216X06000721>.

Atuesta, L. (2024), *La importancia geoestratégica de México en el mercado ilegal del fentanilo y sus afectaciones a nivel municipal*. Documento de trabajo, Universidad EAFIT, diciembre de 2024.

Bagley, B. (2013), “The Evolution of Drug Trafficking and Organized Crime in Latin America”, *Sociología, Problemas e Práticas* (en línea), 71, pp. 99-123, <https://journals.openedition.org/spp/1010>.

Balmori, J. (2016), “Drug Violence and Economic Development in Mexico”, *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 22(1), pp. 37-55, <https://doi.org/10.1515/peps-2015-0034>.

Bichler, G., A. Malm y T. Cooper (2017), “Drug supply networks: a systematic review of the organizational structure of illicit drug trade”, *Crime Science* 6(2), <https://doi.org/10.1186/s40163-017-0063-3>.

Blattman, C., B. Lessing y S. Tobón (2022), “El terrible dilema para reducir la violencia organizada: El caso de Medellín”, *Nada es Gratis*, 16 de junio de 2022, <https://nadaesgratis.es/admin/el-terrible-dilema-para-reducir-la-violencia-organizada-el-caso-de-medellin>.

Blattman, C., G. Duncan, B. Lessing y S. Tobón (2024), “Gang rule: Understanding and countering criminal governance”, *Review of Economic Studies*, 79, septiembre de 2024.

Botts, J., T. Hartman y C. Tai (2023), “Fast, cheap and deadly: How fentanyl replaced heroin and hooked America”, *Reuters Graphics*, <https://www.reuters.com/graphics/MEXICO-DRUGS/FENTANYL/dwvkadblovm/>.

Camacho, A. y D. Mejía (2017), “The Health Consequences of Aerial Spraying of Illicit Crops: The Case of Colombia”, *Journal of Health Economics*, 54, pp. 147-160.

Cano, J. 2023. Cuánto gana el Cártel de Sinaloa por cada kilo de fentanilo producido. Infobae, Noviembre 16 de 2023. <https://www.infobae.com/mexico/2023/11/16/cuanto-gana-el-cartel-de-sinaloa-por-cada-kilo-de-fentanilo-producido/>

Castillo, J., D. Mejía y P. Restrepo (2020), “Scarcity without Leviathan: The Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War”, *Review of Economics & Statistics*, 102 (2), pp. 269-286.

CICAD-OEA (2019), *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019*, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Organización de los Estados Americanos, <https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Sobre-El-Consumo-De-Drogas-2019.pdf>.

Dahl, G. B., S. DellaVigna y A. Lindner (2022), "The effects of marijuana liberalization: Evidence from siblings and twins", *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 30190*, <https://www.nber.org/papers/w30190>.

Dalby, C. (2021), "Muchos comentarios y pocas pruebas: ¿carteles de México causan violencia en Ecuador?", *Insight Crime*, 16 de noviembre de 2021, <https://insightcrime.org/es/noticias/muchos-comentarios-pocas-pruebas-carteles-mexico-causan-violencia-ecuador/>.

Dell, M. (2015), "Trafficking Networks and the Mexican Drug War", *American Economic Review*, 105(6), junio de 2015, pp. 1738-79.

CBP (2025). Drug Seizure Statistics. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/drug-seizure-statistics>

Departamento de Salud Pública y Medio Ambiente de Colorado (2023), *Healthy Kids Colorado Survey – 2023 Summary*, <https://cdphe.colorado.gov/healthy-kids-colorado-survey>.

Dion, M. L. y C. Russler (2008), "Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia", *Journal of Latin American Studies*, 40(3), pp. 399-421.

Dittmar, D. y P. Ríos (2025), "Los productores de fentanilo en México se adaptan a los retos del mercado", *InSight Crime*, 22 de enero de 2025, <https://insightcrime.org/es/investigaciones/productores-fentanilo-mexico-adaptan-retos-mercado/>.

Dudley, S., V. Dittmar y otros (2023), "The Flow of Precursor Chemicals for Synthetic Drug Production in Mexico", *InSight Crime*, mayo de 2023, <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/05/The-Flow-of-Precursor-Chemicals-for-Synthetic-Drug-Production-in-Mexico-InSight-Crime-March-2023-3.pdf>.

Dudley, S., and L. Acosta (2023). "El problema de la cocaína en Ecuador que los candidatos no pueden ignorar." *InSight Crime*, August 2023. <https://insightcrime.org/es/noticias/problema-cocaina-ecuador-candidatos-no-pueden-ignorar/>

Dudley, S. (2024), "Cómo México pierde el rastro del dinero de los precursores químicos", *InSight Crime*, 24 de mayo de 2024, <https://insightcrime.org/es/investigaciones/mexico-pierde-rastro-dinero-precursores-quimicos/#:~:text=En%20su%20informe%20anual%20de,ganancias%20obtenidas%20de%20estas%20sustancias>.

Farfán-Méndez, C. (2019a), "The Structure of Drug Trafficking Organizations and Money Laundering Practices: A Risk Appetite Hypothesis", *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(3), pp. 294-311.

Farfán-Méndez, C. (2019b), "Más allá de la guerra contra las drogas: violencia y seguridad en México". En *Seguridad humana y violencia crónica en México: nuevas lecturas y propuestas desde abajo*.

Farfán-Méndez, C., R. Le Cour Grandmaison y N. Morris (2022), "Why the Drug War Endures: Local and Transnational Linkages in the North and Central America Drug Trades", *Journal of Illicit Economies and Development*, 4(2), pp. 102-112.

Felbab-Brown, V. (2020), “Poppy, eradication, and alternative livelihoods in Mexico”, Brookings Institution, Commentary, <https://www.brookings.edu/articles/poppy-eradication-and-alternative-livelihoods-in-mexico/#:~:text=Poppy%2C%20eradication%2C%20and%20alternative%20livelihoods,lacking%2C%20Mexico%27s%20poppy%20cultivation>.

Felbab-Brown, V. (2022), “The foreign policies of the Sinaloa Cartel and CJNG – Part I: In the Americas”, Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/articles/the-foreign-policies-of-the-sinaloa-cartel-and-cjng-part-i-in-the-americas/>.

García, S. (2024), “Más allá de China: cómo otros países envían precursores químicos a México”, InSight Crime, 28 de febrero de 2024, <https://insightcrime.org/es/investigaciones/mas-alla-china-otros-paises-proporcionan-precursores-quimicos-mexico/>.

García, S. y D. Mejía (2024), “Fentanyl markets, distribution, and consumption in South America”, Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2024/11/FP-20241203-fentanyl-south-america-garcia-mejia.pdf>.

Guerrero, E. (2011), “La raíz de la violencia”, *Nexos*, junio de 2011, <https://www.nexos.com.mx/?p=14318>

Hedges, J. (2025), “The illicit drug trade has long driven high homicide rates across Latin America and looks set to continue doing so”, Oxford Analytica, 15 de enero de 2025, <https://www.oxan.com/insights/anti-drug-strategies-will-keep-failing-latin-americans/#:~:text=Anti,Authorities%20from%20Ecuador>.

Infobae (2024), “Así es como cárteles mexicanos conquistaron la venta de metanfetaminas en Europa y Oceanía”, 9 de abril de 2024, <https://www.infobae.com/mexico/2024/04/09/asi-es-como-carteles-mexicanos-conquistaron-la-venta-de-metanfetaminas-en-europa-y-oceania/>.

InSight Crime (2022), *Cartel of the Suns*, <https://insightcrime.org/venezuela-organized-crime-news/cartel-de-los-soles-profile/>.

International Crisis Group. 2025. Mitigar la violencia en los centros de narcotráfico en América Latina. Reporte # 108, Marzo. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/colombia-ecuador-guatemala-honduras-mexico/108-curbing-violence-latin-america-drug-trafficking-hotspots>

Instituto de Regulación y Control del Cannabis de Uruguay (IRCCA) (2023), *Informe del mercado regulado al 30 de junio de 2023*, <https://ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2023/10/Informe-Mercado-Regulado-30.06.2023.pdf>.

Izquierdo, P. (2021), *The Toll of US Arms Trafficking to Mexico. Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC)*, George Mason University, <https://traccc.gmu.edu/wp-content/uploads/2022/05/The-Toll-of-US-Arms-Trafficking-to-Mexico-.pdf>.

La Jornada (2024), “Reuters compró material para fabricar fentanilo por un valor de USD 3 millones”, 26 de julio de 2024, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/07/26/economia/reuters-compro-material-para-fabricar-fentanilo-por-un-valor-de-3-mdd-287>.

Laqueur, H., A. Rivera-Aguirre, J. Shearston y B. D. L. Marshall (2020), “The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use”, *International Journal of Drug Policy*, 80, <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.102519>.

Lebedur, K. y C. A. Youngers (2016), *Bolivia's Historic Drop in Coca Cultivation Holds Steady*, Washington Office on Latin America (WOLA) Report, julio, <https://www.wola.org/analysis/new-report-bolivias-innovative-coca-policy-secures-major-drop-in-cultivation/>.

Lessing, B. (2017), *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*, Cambridge University Press, [https://www.cambridge.org/core/books/making-peace-in-drug-wars/7D2A0D9F3E1347973813DC1AF102801F?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.cambridge.org/core/books/making-peace-in-drug-wars/7D2A0D9F3E1347973813DC1AF102801F?utm_source=chatgpt.com).

Lindo, J., and M. Padilla-Romo (2018). “Kingpin approaches to fighting crime and community violence: Evidence from Mexico's drug war”. *Journal of Health Economics*, 58, Marzo.

Londoño, A., L. Marín y M. Vélez (2024), *Resumen de la evaluación institucional, de resultados y de impacto del PNIS: Recomendaciones para un nuevo programa de transformación territorial en zonas cocaleras*, Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), Universidad de los Andes, <https://cesed.uniandes.edu.co/resumen-de-la-evaluacion-institucional-de-resultados-y-de-impacto-del-pnis-recomendaciones-para-un-nuevo-programa-de-transformacion-territorial-en-zonas-cocaleras/>.

López-Aranda (2023), “Size and Scope of the Meth Industry in Mexico”, InSight Crime, 8 de mayo de 2023, <https://insightcrime.org/investigations/precursors-size-scope-meth-industry-mexico/>.

Magaloni, B., E. Franco y V. Melo (2020), “Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro”, *American Political Science Review*, 114(2), pp. 552-572. doi:10.1017/S0003055419000856.

May, C. (2017). “Transnational Crime and the Developing World”. Global Financial Integrity. <https://gfintegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>

Mejía, D. (2016a), *Intervención en el Bronx*, Secretaría de Seguridad de Bogotá, agosto de 2016.

Mejía, D. (2016b), “Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs”. En *Improving Global Drug Policy: Comparative Perspectives and UNGASS 2016*, Brookings Institution Foreign Policy, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Mejia-Colombia-final-2.pdf>.

Mejía, D. y D. Rico (2011). La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia. En: Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos (A. Gaviria y D. Mejía, eds). Ediciones UniAndes.

Mejía, D. y P. Restrepo (2012), “The War on Illegal Drugs in Producer and Consumer Countries: A simple analytical framework”. En P. de Grauwe y C. Costa-Sorti (eds.), *Illicit Trade and the Global Economy*, MIT Press.

Mejía, D. y P. Restrepo (2013), *Bushes and Bullets: Illegal Drug Markets and Violence in Colombia*, documento CEDE 2013-53, Universidad de los Andes.

Mejía, D. y P. Restrepo (2016), “The Economics of the War on Illegal Drug Production and Trafficking”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 126, pp. 255-275.

Mejia, D., M.J. Uribe, y A.M. Ibañez (2011). Evaluación del Plan Integral de Consolidación de la Macarena (PCIM). Documentos CEDE 107426, Universidad de Los Andes.

Mejía, D., P. Restrepo y S. Rozo (2015), “On the Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from a quasi-experiment in Colombia”, *The World Bank Economic Review*, 31(2), pp. 570-594.

OECO (2024). Visualizador de Datos, Observatorio Ecuatoriano del Crimen Organizado. <https://oeco.padf.org/datos/>

Pereira, C., F. Pucci y R. Soares (2024), *Landing on Water: Air Interdiction, Drug-trafficking Displacement, and Violence in the Brazilian Amazon*, IZA Discussion Paper Series No. 17425, octubre de 2024, <https://docs.iza.org/dp17425.pdf>.

Phillips, B. (2015), “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico”, *Journal of Politics*, 77(2), pp. 324-336.

Prem, M., J. Vargas, y D. Mejía (2023). "The Rise and Persistence of Illegal Crops: Evidence from a Naive Policy Announcement." *Review of Economics and Statistics* 105 (2): 344–358.

Prieto, C., G. Campedelli, y A. Hope (2023). Reducing cartel recruitment is the only way to lower violence in Mexico. *Science*. Vol 381 (6664): 1312-1316.

Reuters (2024), “China to beef up regulations on fentanyl chemicals, White House says”, *Reuters*, 6 de agosto de 2024, <https://www.reuters.com/world/china-beef-up-regulations-fentanyl-chemicals-white-house-says-2024-08-06/>.

Reyes, L. (2014), “Estimating the Causal Effect of Forced Eradication on Coca Cultivation in Colombian Municipalities”, *World Development*, 61, pp. 70-84.

Rivera-Aguirre, A., M. Martínez-Álvarez, L. A. Hines y B. D. L. Marshall (2022), *Evaluating the impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent and youth cannabis use: A longitudinal quasi-experimental study*, *Addiction*, 117(9), pp. 2444-2453, <https://doi.org/10.1111/add.15866>.

Robles, G., G. Calderón y B. Magaloni (2013), *The Economic Consequences of Drug Trafficking Violence in Mexico*, Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Stanford, <https://fsi9-prod.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/128.theeconomic.pdf>.

Rocha, R. (2001), “El narcotráfico y la economía de Colombia: una mirada a las políticas”, *Planeación y Desarrollo*, 32(3), pp. 427-470, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2001/pd\\_vXXXII\\_n3\\_2001\\_art.3.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2001/pd_vXXXII_n3_2001_art.3.pdf).

Rozo, S. (2014). On the Unintended Consequences of Anti-drug Eradication Programs in Producing Countries. California Center for Population Research, UCLA. <https://ccpr.ucla.edu/wp-content/uploads/2024/04/ON-THE-UNINTENDED-CONSEQUENCES-OF-ANTI-DRUG-ERADICATION-PROGRAMS-IN-PRODUCER-COUNTRIES.pdf>

Smart, R. y R. L. Pacula (2019), “Early evidence of the impact of cannabis legalization on cannabis use, cannabis use disorder, and the use of other substances: A systematic review”, *American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, 45(6), pp. 644-663, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31603710/#:~:text=Results%20Research%20suggests%20MCLs%20increase,Marijuana%20Use%20/%20epidemiology>.

Soares, R. y Carvalho, L. (2010), "The crack effect: The social consequences of drug consumption in Brazil". En G. J. Borjas y J. Crisp (eds.), *Latin American migration to the United States* (pp. 133-162), Chicago, University of Chicago Press.

Steiner, R. (1996), "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas: una aplicación del modelo de flujos financieros", *Coyuntura Económica*, 26(1), pp. 101-130, [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1530/Repor\\_Agosto\\_1996\\_Steiner.pdf?isAllowed=y&sequence=1](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1530/Repor_Agosto_1996_Steiner.pdf?isAllowed=y&sequence=1).

Trejo, G. y S. Ley (2018), "Why did drug cartels go to war in Mexico? Subnational party alternation, the breakdown of criminal protection, and the onset of large-scale violence", *Comparative Political Studies*, 51(7), pp. 900-937, <https://doi.org/10.1177/0010414017720703>.

UNODC (2009), *Transnational organized crime: the globalized illegal economy*, <https://www.unodc.org/toc/en/crimes/organized-crime.html>.

UNODC (2010), *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Viena, [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocfa/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocfa/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf).

UNODC (2014), *Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2013*, junio de 2014, [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru\\_Monitoreo\\_de\\_cultivos\\_de\\_coca\\_2013\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_Monitoreo_de_cultivos_de_coca_2013_web.pdf).

UNODC (2023a), *World Drug Report 2023*, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>.

UNODC (2023c), *Global Report on Cocaine 2023: Local Dynamics, Global Challenges*, <https://digitallibrary.un.org/record/4008098>.

UNODC (2024). *World Drug Report 2024*. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html>

UNODC y Flemish Peace Institute (2024), *Firearms and Drugs: Partners in Transnational Crime*, [https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/2024/Firearms\\_and\\_Drugs\\_Partners\\_in\\_Transnational\\_Crime\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/2024/Firearms_and_Drugs_Partners_in_Transnational_Crime_web.pdf).

Wolf, S. (2017), *Mano dura: The politics of gang control in El Salvador*, Austin, University of Texas Press.

Youngers, C. y E. Rosin (eds.) (2005), *Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos*, Caracas/Washington, Editorial Debate y WOLA.

## ANEXOS

### Anexo 1. El proceso de producción y tráfico de cocaína, factores, costos, ingresos y tamaño del narcotráfico en la economía colombiana

El proceso de producción de cocaína en Colombia se estructura en cuatro eslabones secuenciales: i) el cultivo de la hoja de coca; ii) la transformación primaria de la hoja en pasta o base de coca; iii) la transformación de base de cocaína en clorhidrato de cocaína (el producto final), y iv) el tráfico mayorista hacia zonas de exportación. Los dos primeros eslabones corresponden a economías campesinas de baja escala, intensivas en mano de obra y con márgenes de rentabilidad limitados. Las estimaciones de UNODC del número promedio de hectáreas de coca por familia involucrada en esta actividad (1,25 ha/familia cultivadora) implicarían que, para 2023, habría cerca de 200 000 familias campesinas vinculadas de tiempo parcial o total, únicamente en las fases iniciales de la producción de cocaína: el cultivo de la hoja de coca y su transformación en pasta. Una hectárea de hoja de coca puede producir entre 4 y 6 cosechas al año, generando un ingreso neto anual por hectárea de aproximadamente USD 2000 a USD 2500 (cálculos propios con base en Mejía y Rico, 2011). La transformación inicial de la hoja de coca en pasta y base utiliza insumos fácilmente accesibles como cemento, gasolina y permanganato de potasio, además de ácidos (clorhídrico y sulfúrico) para la extracción de los alcaloides de la hoja de coca macerada. Para 2018, mientras que el costo de los precursores químicos para producir 1 kg de base de cocaína era de aproximadamente COP 880 000 (880 000 pesos colombianos, esto es, unos USD 285), el precio de mercado de 1 kg de base de cocaína era de aproximadamente COP 2 300 000 (USD 741). El cuadro A1 a continuación muestra la cantidad requerida y el costo (en 2018) de los precursores químicos necesarios para producir 1 kg de base de cocaína en Colombia.

**Cuadro A1. Principales precursores químicos para la producción de cocaína y sus costos, cálculos para 2018**

Sustancia	Cantidad necesaria para producir un kg de base de cocaína	Costo de precursores químicos por kg de base de cocaína (COP)
Gasolina (galones)	74.6*	733.542
Amoníaco (litros)	2,1	4.943
Ácido sulfúrico	1,6	41.899
Cemento (kg)	50,7	28.426
Permanganato de potasio (kg)	0,3	22.028
Urea (kg)	10,7	45.849
Metabisulfito de sodio (kg)	0,3	2.113
<b>Costo total de precursores por kg de base</b>		<b>878.800</b>

\* Incluye factor de reutilización de la gasolina.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)-UNODC (varios años).

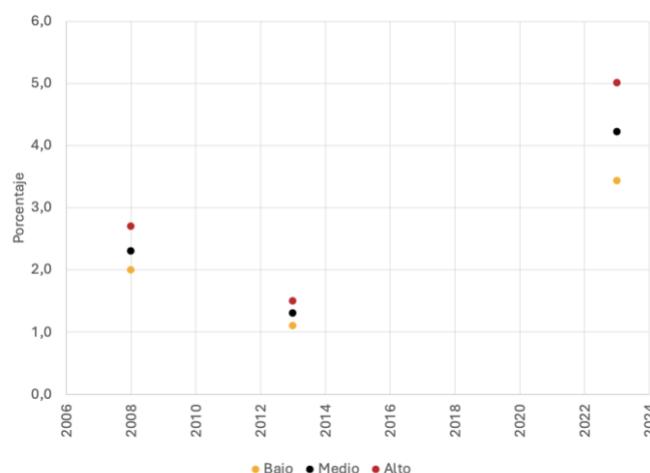
Los eslabones de mayor valor agregado, donde se procesa la base de cocaína en clorhidrato de cocaína y se organiza el tráfico mayorista, están dominados por grupos criminales organizados con capacidad de realizar inversiones de capital significativas, incluyendo el montaje de laboratorios de cristalización (cristalizaderos), cuyo costo puede superar USD 1 millón. En esta fase se emplean precursores químicos más controlados, como acetona, éter, ácido clorhídrico y amoníaco, necesarios para la

purificación, la precipitación y la cristalización del alcaloide, además de plantas eléctricas y hornos microondas para el secado final. El costo marginal de producción de un kilogramo de cocaína en un cristalizadero en las selvas de Colombia (al 92 % de pureza, el máximo nivel alcanzado) es de aproximadamente USD 2500 a USD 3000.

En la fase final del tráfico, en la cual la cocaína es transportada a las fronteras de Colombia, hay diferentes esquemas de riesgo compartido entre los productores colombianos y los narcotraficantes (colombianos o extranjeros). En algunos esquemas, los productores colombianos entregan la cocaína a narcotraficantes en las fronteras de Colombia, y estos se encargan de transportarla hacia los países consumidores. En otros esquemas, los productores colombianos tienen una participación en la fase de tráfico en alianzas de riesgo compartido con grupos narcotraficantes que transportan el producto final hacia las fronteras de los principales países consumidores. El precio final de venta de la cocaína colombiana en las fronteras de Colombia (en puertos o zonas de frontera) oscila entre USD 6000 y USD 9000 por kg, dependiendo del esquema utilizado y de la participación de los productores colombianos en las fases iniciales de tráfico.

Utilizando estos precios promedio de venta final y las cifras de producción potencial de cocaína, y descontando el total de la cocaína incautada dentro de Colombia, llegamos a una estimación de los ingresos por producción y tráfico de cocaína en Colombia para el año 2023 de USD 15 300 millones (en su valor medio), lo que equivale al 4,2 % del PIB colombiano de ese año. El gráfico A1 presenta la evolución de los ingresos por narcotráfico como porcentaje del PIB para 2008, 2013 y 2023. Mientras que en 2008 los ingresos por narcotráfico en la economía colombiana correspondían a cerca del 2,3 % del PIB y en 2013 (uno de los años de más baja producción de cocaína registrados en los últimos 25 años) al 1,3 % del PIB, en 2023 esta cifra fue superior al 4 % del PIB. Esto solo es comparable con estimaciones de la época en la que Pablo Escobar y el cártel de Medellín (en los años ochenta y principios de los noventa) dominaban verticalmente toda la cadena de producción y tráfico de cocaína hasta ingresar a los países consumidores, cuando se estimaba que los ingresos por narcotráfico representaban entre el 4 % y el 5 % del PIB colombiano (Rocha, 2001; Steiner, 1996).

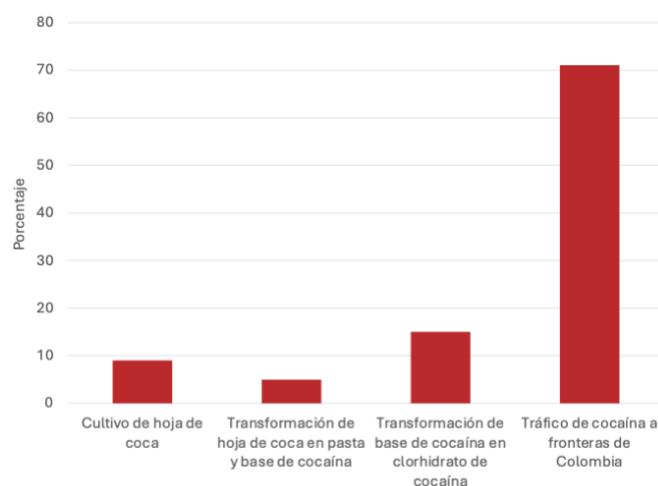
**Gráfico A1. Ingresos del narcotráfico como porcentaje del PIB en 2008, 2013 y 2023**



Fuente: Cálculos propios con base en datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)-UNODC (varios años) y Mejía y Rico (2011).

De acuerdo con las estimaciones de Mejía y Rico (2011), la distribución del valor agregado producido en cada uno de los cuatro principales eslabones de la cadena de producción y tráfico de cocaína es la siguiente: el 9 % corresponde al primer eslabón, el cultivo de hoja de coca; el 5 %, a la transformación de la hoja de coca en pasta y base de cocaína; el 15 %, a la transformación de base en clorhidrato de cocaína (el producto final), y el 71 %, a la etapa de tráfico, en donde la cocaína sale de los laboratorios y se transporta a las fronteras de Colombia (gráfico A2). Esta distribución del valor agregado entre los eslabones refleja una estructura marcadamente regresiva en la distribución de beneficios, ya que los mayores retornos económicos se concentran en los eslabones finales de la cadena, mientras que los costos sociales, ambientales y de seguridad recaen desproporcionadamente sobre los cultivadores y las comunidades rurales.

**Gráfico A2. Importancia relativa de cada eslabón en la producción de cocaína en Colombia**



Fuente: Cálculos propios con base en datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)-UNODC (varios años); Mejía y Rico (2011).

## **Anexo 2. Producción y tráfico de fentanilo, factores, costos, ingresos y vinculación de grupos criminales organizados en esta actividad ilegal**

El fentanilo es un opioide sintético que, bajo regulaciones médicas, se emplea como analgésico para el tratamiento de dolores intensos. No obstante, la producción y comercialización ilícita de esta sustancia han aumentado de manera exponencial en los últimos años, debido a su alta potencia y rentabilidad. Se estima que el fentanilo es 100 veces más potente que la morfina y 50 veces más potente que la heroína (CICAD-OEA, 2024). Esto implica que pequeños errores de dosificación a la hora de consumirlo pueden llevar a un grave riesgo de sobredosis y a la muerte. Su bajo costo de producción y la facilidad para su fabricación clandestina han convertido a esta sustancia en un elemento central dentro de las operaciones del crimen organizado.

La producción ilegal de fentanilo en México ha evolucionado significativamente en los últimos años, consolidando al país como un actor clave en el suministro de este opioide sintético hacia EE. UU. y Canadá. El proceso de producción de fentanilo requiere precursores o pre-precursores químicos

importados desde China o India<sup>4</sup>, especialmente a través de brokers ubicados en Sinaloa, que facilitan el acceso a insumos aún no regulados. Las operaciones iniciales de producción eran relativamente sencillas y a pequeña escala, pero los cárteles han centralizado el control, escalando hacia laboratorios más grandes, lo que indica economías de escala crecientes y barreras de entrada mayores (Dittmar y Ríos, 2025). La síntesis de fentanilo en México se caracteriza por una estructura de costos relativamente baja, lo que la hace altamente rentable para los productores ilegales. El costo de producción de una pastilla de fentanilo en México oscila entre USD 0,60 y USD 0,70 (Infobae, 2023), incluyendo todos los gastos operativos. Estas mismas pastillas se venden en EE. UU. a precios que oscilan entre USD 5 y USD 10 por unidad (Monnet, 2024), dependiendo de la ubicación, lo que representa una ganancia significativa para los productores y traficantes; incluso a veces pueden tener un precio más alto, entre USD 7 y USD 14 por pastilla (Infobae, 2023).

La mayoría de los productores ilegales de fentanilo en México obtienen los precursores químicos necesarios en línea o a través de la dark web. Por ejemplo, una investigación periodística reciente reveló que, con una inversión de tan solo USD 3600, es posible obtener suficientes precursores para producir cerca de 3 millones de tabletas de fentanilo, con un valor potencial en el mercado de aproximadamente USD 3 millones, “una estimación conservadora basada en los precios citados por las agencias policiales estadounidenses en informes publicados durante los últimos seis meses” (La Jornada, 2024).

La rentabilidad de la producción de fentanilo es notablemente alta. Según estimaciones de Dudley (2024), el mercado mayorista de fentanilo en México tiene un valor que oscila entre USD 15,7 millones y USD 40,5 millones. Al cruzar la frontera, los precios del fentanilo aumentan de manera considerable, y el valor total del fentanilo ilegal producido en México asciende a un valor de entre USD 27 millones y USD 67,5 millones. Esta alta rentabilidad se debe a la combinación de bajos costos de producción y altos precios de venta en los mercados internacionales. A pesar de la alta rentabilidad, producto de la ilegalidad, el tamaño total estimado de los ingresos asociados a la producción y el tráfico de fentanilo ilegal es relativamente pequeño cuando se compara con el de otras drogas como la cocaína y las metanfetaminas.

Los principales grupos criminales organizados involucrados en la producción y el tráfico de fentanilo en México son el Cártel de Sinaloa, en particular la facción conocida como “Los Chapitos”, y el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG). Ambos grupos han consolidado estructuras logísticas para importar precursores químicos —principalmente desde China— y procesarlos en laboratorios clandestinos ubicados en estados como Sinaloa, Sonora, Baja California y Michoacán (DEA, 2024). El Cártel de Sinaloa ha sido identificado como el grupo más sofisticado en la producción de fentanilo, ya que cuenta con redes logísticas complejas y operaciones transfronterizas que garantizan la exportación hacia EE. UU. En contraste, el CJNG ha estado más vinculado a la distribución y el transporte, aunque también ha incursionado en la producción a escala.

Las operaciones no se centralizan únicamente en las cúpulas de estos cárteles. Diversas investigaciones apuntan a que ambos grupos subcontratan parte de la producción a “cocineros” o pequeños productores independientes que operan laboratorios temporales a cambio de pagos monetarios, y servicios de seguridad y protección. Esta fragmentación les ha permitido a estos cárteles descentralizar el riesgo y aumentar la flexibilidad operativa. Sin embargo, también ha generado disputas por control territorial y una caída en los precios mayoristas del fentanilo. Por ejemplo, en Sinaloa, el precio de 1 kg disminuyó de USD 7000 en 2022 a alrededor de USD 3000 en 2023, como consecuencia

---

<sup>4</sup> Una descripción detallada de los precursores químicos necesarios para la producción de fentanilo, los países de origen, las rutas y formas de tráfico y los actores involucrados se puede consultar en García (2024).

del aumento de la oferta y la pérdida de control por parte de los grandes carteles sobre los pequeños productores subcontratados (Dittmar y Ríos, 2025).

La regulación de los precursores químicos y la presión del Gobierno de EE. UU. para que países como China, India y México impongan mayores controles al tráfico de dichos precursores químicos para la producción ilegal del fentanilo han impactado en la producción de esta sustancia. En agosto de 2024, China impuso controles más estrictos sobre sustancias clave utilizadas en la síntesis de fentanilo, lo que obligó a los productores mexicanos a adaptar sus métodos de producción y buscar alternativas para obtener los insumos necesarios (Reuters, 2024).

### **Anexo 3. Producción y tráfico de drogas sintéticas estimulantes, factores, costos, ingresos y vinculación de grupos criminales organizados en esta actividad ilegal**

La producción de metanfetaminas requiere precursores químicos esenciales, como la efedrina y la fenilacetona (P2P). Estos compuestos se importan principalmente desde China e India, a través de puertos como el de Manzanillo, en el estado de Colima, aprovechando vacíos legales y regulaciones laxas en esos países. Los productores mexicanos han desarrollado sofisticadas redes de intermediarios para adquirir estos precursores, lo que les permite mantener una producción a gran escala con costos relativamente bajos. En los últimos años, la producción ha pasado de laboratorios artesanales a plantas industriales, evidenciando economías de escala significativas (López-Aranda, 2023). Aunque el transporte es económico, los carteles concentran la producción en México y distribuyen desde allí a múltiples destinos (EE. UU., Europa, Asia, Oceanía), en lugar de producir directamente en cada mercado. Si bien las cifras exactas varían, se estima que el costo de producción de 1 kg de metanfetamina en México es significativamente menor que su precio de venta en EE. UU., lo que genera márgenes de ganancia sustanciales para los productores y los traficantes.

Los estados de Sinaloa, Michoacán y Jalisco albergan “superlaboratorios” capaces de producir grandes cantidades de metanfetaminas con alta pureza. Estas instalaciones operan con eficiencia industrial, favorecidas por la disponibilidad de precursores y la experiencia técnica desarrollada localmente. La ubicación estratégica de estos estados, con acceso a puertos marítimos y rutas terrestres hacia la frontera norte, facilita el tráfico de la droga hacia EE. UU.

Al igual que ocurre con el fentanilo, el Cártel de Sinaloa y el CJNG son las principales organizaciones involucradas en la producción y el tráfico de metanfetaminas en México, lo que refleja probablemente economías de alcance en los dos mercados de drogas sintéticas (fentanilo y metanfetaminas). El Cártel de Sinaloa ha establecido una red logística que controla el suministro de precursores químicos y la producción en laboratorios clandestinos. Por su parte, el CJNG ha expandido agresivamente su presencia en áreas clave de producción y ha desarrollado capacidades similares para la manufactura y la distribución de metanfetaminas.

La producción y el tráfico de metanfetaminas en México y su exportación a mercados internacionales presentan una estructura de costos y precios notablemente variable, como reflejo de las dinámicas del mercado y las estrategias de los grupos criminales involucrados. De acuerdo con una investigación periodística de Dudley y otros (2023), producir 1 kg de metanfetaminas en México requiere una inversión aproximada de USD 1000, considerando gastos en precursores químicos, mano de obra y operación de laboratorios clandestinos. El precio al por mayor de 1 kg de metanfetaminas en el mercado mayorista en EE. UU. es de alrededor de USD 5000, lo que indica un margen de ganancia significativo para los traficantes que logran introducir la droga en este país. El valor del mercado

mayorista de metanfetaminas en México es de aproximadamente USD 330 millones y, cuando cruza la frontera a EE. UU., el valor puede subir a USD 1000 millones (Dudley y otros, 2023).

A pesar de que la gran mayoría de las metanfetaminas producidas en México están destinadas al mercado norteamericano, los carteles mexicanos han buscado expandir sus negocios a otras partes del mundo, como Europa y Oceanía. El precio promedio de 1 kg de metanfetaminas en Europa es de aproximadamente USD 20 000. Esto refleja una demanda creciente y mayores riesgos asociados al tráfico hacia este continente. Por su parte, en Oceanía (Australia y Nueva Zelanda), el precio de 1 kg de metanfetaminas puede llegar hasta USD 190 000, lo que ha incentivado a los carteles mexicanos a expandir sus operaciones hacia esta región, atraídos por las potenciales ganancias (Infobae, 2024).

La estructura de costos y precios de la metanfetamina refleja las estrategias de los carteles mexicanos para maximizar sus ganancias en los mercados internacionales. La inversión relativamente baja en producción, combinada con precios significativamente más altos en mercados como EE. UU., Europa y Oceanía, evidencia la alta rentabilidad de esta actividad ilícita y explica la motivación para expandir su alcance global.

#### **Anexo 4. Estimaciones aproximadas de los ingresos por producción y tráfico de drogas en otros países de la región: México y Ecuador**

En México, se estima que la producción y venta al por menor de metanfetaminas y fentanilo generan ingresos superiores a USD 1000 millones para los carteles del narcotráfico (principalmente el Cártel de Sinaloa y el CJNG), con un mercado al por mayor valorado en varios cientos de millones de dólares (Dudley y otros, 2023). Concretamente, el mercado mayorista de metanfetaminas está estimado en USD 330 millones, cifra que asciende a USD 1000 millones una vez que la droga se introduce en EE. UU. Además, los carteles mexicanos han expandido su actividad hacia mercados de alto precio, alcanzando valores de aproximadamente USD 20 000 por kilogramo en Europa y de hasta USD 190 000 por kilogramo en Oceanía (Infobae, 2024), lo cual puede incrementar sustancialmente los ingresos estimados de los carteles mexicanos producto del tráfico de metanfetaminas a dichos continentes.

En el caso de la cocaína, es posible realizar un cálculo aproximado y conservador a partir de tres supuestos: i) que el 35 % de la producción potencial de cocaína de la región andina se destina a los mercados de Norteamérica y transita por México, ii) que los carteles mexicanos la adquieren a un precio de USD 12 000 por kilogramo y la venden en la frontera estadounidense a USD 24 000 por kilogramo, y iii) que se descuentan de los volúmenes transados todas las incautaciones de cocaína realizadas en los países entre la región andina y México. Bajo estos supuestos, los ingresos por tráfico de cocaína que perciben los carteles mexicanos podrían haber alcanzado cerca de USD 5400 millones en 2022. Esto debe entenderse como un cálculo conservador y, por lo tanto, una cota mínima de lo que podrían estar recibiendo anualmente estas organizaciones producto del tráfico de cocaína hacia Norteamérica.

Un cálculo similar para Ecuador en 2021 estima ingresos por tráfico de cocaína de aproximadamente USD 953 millones (Dudley y Acosta, 2023).

Cabe enfatizar que estas cifras deben entenderse como estimaciones aproximadas —*ball-park estimates*— y no como mediciones exactas. La opacidad inherente al mercado ilegal, la variabilidad de precios y volúmenes, así como las diferencias en los métodos y períodos analizados, obligan a utilizar estos números con cautela en análisis académicos o de política pública.

### **Recuadro 1. Evaluaciones del impacto de la efectividad de las campañas de aspersión aérea con glifosato como estrategia para reducir los cultivos de coca en Colombia entre 1999 y 2015**

Varios trabajos académicos han evaluado la efectividad de las aspersiones con glifosato como estrategia para disminuir los cultivos de coca y reducir la producción de cocaína. Uno de estos primeros trabajos fue el de Dion y Russler (2008), quienes modelaron la dinámica subnacional de los cultivos de coca durante el Plan Colombia y concluyeron que la fumigación aérea tiene un impacto mínimo, pues los beneficios alcanzados en términos de reducción de los cultivos de coca en zonas afectadas por la aspersión terminan compensados por aumentos de los cultivos en zonas aledañas a través del conocido “efecto globo”.

En un trabajo relacionado, Reyes (2014) utilizó una estrategia de diferencias en diferencias para estimar el efecto causal de la aspersión aérea con glifosato sobre el área cultivada en los municipios colombianos. El análisis se basa en un panel de datos a nivel municipal para el período 1994-2004, combinando información del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), datos del programa de erradicación aérea (medidos por el número de hectáreas asperjadas por vía aérea con glifosato) y variables socioeconómicas.

La estimación del efecto se basa en la comparación entre municipios con distintos niveles de intervención (fumigación) a lo largo del tiempo, controlando tanto por tendencias comunes como por efectos fijos. Reyes (2014) estima que un aumento del 1 % en el área asperjada con glifosato está asociado con un aumento del 0,7 % al 1 % en el área cultivada al año siguiente, lo cual indica efectos de desplazamiento importantes.

Finalmente, Mejía, Restrepo y Rozo (2015) aprovechan un experimento natural originado por una crisis diplomática entre los Gobiernos de Colombia y Ecuador, que resultó en que Colombia suspendiera definitivamente, a partir de 2008, la aspersión aérea de cultivos ilícitos en una franja de 10 km dentro de su territorio fronterizo con Ecuador. Esta decisión permitió comparar áreas que continuaron siendo tratadas con aspersión con aquellas que dejaron de serlo en condiciones similares como resultado del conflicto diplomático. Utilizando un diseño de regresión discontinua (RD) combinado con diferencias en diferencias, los autores encontraron que, por cada hectárea adicional fumigada con glifosato, la reducción en cultivos de coca fue de solo 0,022 a 0,03 hectáreas.

Estos resultados sugieren que la aspersión aérea tiene un impacto limitado y no es una estrategia efectiva en función de los costos para reducir la producción de coca en Colombia. De acuerdo con Mejía, Restrepo y Rozo (2015), el costo medio para EE. UU. de fumigar una hectárea con coca es de aproximadamente USD 800. Por cada dólar que EE. UU. gastaba en el programa de aspersión, Colombia gastaba aproximadamente USD 2. Con esto, el costo medio de fumigar una hectárea es de USD 2400. Si la aspersión tiene una efectividad de entre 3 % y 4 % en reducir los cultivos de coca, el costo medio total de eliminar (temporalmente) una hectárea de coca es de entre USD 80 000 y USD 108 000. Para dimensionar este desbalance, basta comparar estos costos con el valor de mercado de la hoja de coca producida en una hectárea, cercano a los USD 500: erradicarla mediante aspersión aérea puede costar entre 160 y 216 veces más que su valor comercial.

## **Recuadro 2. Regulación del mercado de cannabis en Uruguay: Impactos en el consumo y la seguridad**

En 2013, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en legalizar y regular plenamente el mercado del cannabis recreativo de uso adulto. Este país sudamericano instauró un modelo estatal y no comercial de producción y suministro, con acceso restringido a residentes adultos vía autocultivo personal (de hasta 6 plantas), membresía en clubes cannábicos regulados o compras en farmacias registradas (de hasta 40 gramos mensuales). Este modelo buscó debilitar el mercado ilícito sin disparar el consumo, implementando un registro obligatorio de usuarios y un precio fijado por el Estado que buscaba acabar con el mercado del cannabis ilegal. La fase de implementación fue gradual: en 2014 se inició el registro de autocultivadores y clubes, y en 2017 comenzó la venta en farmacias reguladas.

Algunos trabajos académicos que han evaluado el enfoque de política implementado en Uruguay frente al cannabis muestran que el modelo de regulación no ha provocado aumentos significativos en la tasa de consumo de cannabis entre los jóvenes. Por ejemplo, Laqueur y otros (2020) aplicaron un método de control sintético comparando Uruguay con Chile y no encontraron evidencia de incrementos en el uso de cannabis entre los

adolescentes uruguayos tras la legalización regulada. Tampoco se observaron cambios significativos en la percepción de riesgo asociada al cannabis en este grupo etario, aunque sí hubo un aumento en la percepción de la disponibilidad.

De forma similar, Rivera-Aguirre y otros (2022) emplearon un enfoque de diferencias en diferencias con encuestas a estudiantes secundarios y hallaron que la legalización regulada del cannabis en Uruguay no se asoció con aumentos en la prevalencia del consumo anual ni mensual, ni en el uso problemático o frecuente entre los jóvenes. De hecho, los autores de este estudio reportan un descenso en las tasas de consumo entre los estudiantes después de 2014 y ningún cambio sostenido en el consumo riesgoso o frecuente en comparación con las tendencias previas que se venían observando antes de la implementación del modelo de legalización regulada.

En la población adulta, la disponibilidad de cannabis legal y regulado coincidió con un incremento inicial en las tasas de prevalencia del consumo, seguido de una estabilización. Datos de la Junta Nacional de Drogas de Uruguay muestran que el porcentaje de uruguayos adultos que consumieron cannabis en el último año aumentó del 9,3 % en 2016 al 15,4 % en 2018. Este aumento inicial probablemente refleje tanto una mayor disposición a reportar el consumo como la incorporación de nuevos usuarios en un entorno de menor estigma hacia esta sustancia psicoactiva. Sin embargo, las encuestas más recientes sugieren que el consumo se ha moderado: para 2023-24, las tasas de prevalencia anuales disminuyeron a aproximadamente 12,3 %, marcando la primera reducción desde la implementación del cambio de política.

Uno de los objetivos centrales de la ley fue disminuir sustancialmente el mercado ilegal de marihuana. A diez años, Uruguay ha logrado reducir drásticamente el peso del mercado negro en el suministro de esta sustancia psicoactiva. Antes del cambio, prácticamente todo el consumo provenía de fuentes ilícitas (sobre todo marihuana prensada importada desde Paraguay). Para 2018, la proporción de usuarios que obtenían cannabis vía mercados ilegales cayó al 24,4 % (desde el 58 % en 2014). Esta tendencia continuó en 2024, cuando solo un 6 % del mercado correspondía a marihuana ilegal importada, habiendo sido desplazada casi totalmente por el cannabis de origen local, legal y regulado. Este es un resultado notable en términos de control del crimen organizado, ya que indica que la venta regulada capturó una porción sustancial de la demanda que antes financiaba economías criminales.

No obstante, la experiencia uruguaya demuestra que la ilegalidad no desaparece por completo: han surgido mercados “grises”, donde el cannabis producido legalmente (por cultivadores domésticos o clubes) se vende por vías no autorizadas. Factores como las restricciones de acceso (pocos puntos de venta habilitados, requisitos de registro) y la exclusión de no residentes han llevado a que muchos usuarios —especialmente de menores recursos o del interior del país— sigan adquiriéndolo fuera del canal formal, legal y regulado. De hecho, se estima que alrededor del 65 % de los consumidores de cannabis en Uruguay no están registrados en el sistema legal: algunos se abastecen en el mercado gris y otros en los mercados ilícitos tradicionales (Instituto de Regulación y Control del Cannabis de Uruguay [IRCCA], 2023).

Las evaluaciones que se han hecho para el caso de Uruguay también han examinado los efectos sobre las percepciones y la salud pública. Un hallazgo llamativo es que la percepción del riesgo del cannabis reportado por los jóvenes uruguayos se mantuvo estable tras la ley (Laqueur y otros, 2020), a diferencia de la caída en la percepción de riesgo observada en algunos países que han implementado modelos de regulación comercial.

Asimismo, no se han detectado aumentos significativos en el consumo de otras sustancias atribuibles a la legalización; por el contrario, Uruguay ha registrado en años recientes una disminución continua del consumo de tabaco y ningún alza inusual en las tasas de prevalencia del consumo de drogas. En cuanto a salud pública, hasta ahora no hay señales de un aumento en indicadores negativos, como las admisiones a tratamientos por uso problemático de cannabis. Las autoridades mantienen un monitoreo cercano de los posibles efectos en accidentes de tránsito u otros daños, aunque los datos disponibles no muestran cambios alarmantes asociados a la regulación.

Cuando se compara con otras experiencias de regulación como las de los estados de Washington y Colorado en EE. UU., se encuentran algunos resultados comunes. Al igual que en Uruguay, en estos estados no se han observado aumentos en el consumo adolescente tras la legalización; de hecho, en Colorado la proporción de estudiantes de secundaria que consumen marihuana ha disminuido a mínimos históricos (Departamento de Salud Pública y Medio Ambiente de Colorado, 2023). Por otro lado, el consumo adulto sí ha aumentado en los estados con mercado legal. Un estudio realizado en Colorado estimó que vivir en un estado con cannabis legal eleva en aproximadamente un 24 % la frecuencia de consumo de marihuana entre adultos (Dahl y otros, 2022). Con todo, ese mayor consumo adulto no ha venido acompañado de aumentos equivalentes en problemas sociales o de salud. Muchos de los efectos negativos vaticinados no se materializaron: por ejemplo, no se ha producido una explosión de la criminalidad ni de los accidentes viales atribuibles al uso problemático de la marihuana. Algunos estudios demuestran incluso reducciones en las muertes por sobredosis de opioides en estados con cannabis legal (Smart y Pacula, 2019).

En resumen, la regulación del mercado de marihuana en Uruguay —pionera a nivel mundial— ha cumplido parcialmente sus objetivos: logró incorporar decenas de miles de usuarios a un mercado legal y regulado por el Estado, reduciendo el flujo de dinero al narcotráfico, sin desencadenar un aumento generalizado del consumo problemático. Las evaluaciones disponibles muestran que la prevalencia de uso no aumentó entre los jóvenes, aunque sí creció entre los adultos al inicio, y luego se estabilizó dentro de rangos manejables. En materia de seguridad, se debilitó considerablemente el mercado ilegal —en particular, eliminando la marihuana importada por redes criminales transnacionales—, si bien persisten retos como el mercado gris y la incorporación de sectores hoy excluidos del acceso legal. Los casos de Colorado y Washington refuerzan estas conclusiones. La regulación del cannabis puede lograrse sin aumentar la delincuencia ni el consumo entre los adolescentes, al tiempo que se obtienen múltiples beneficios, como un mayor control de la calidad, información para el consumidor y potenciales mejoras en la salud pública.