

“POLÍTICA DE DROGAS: BALANCE Y RECOMENDACIONES”

De María Alejandra Vélez y Samuel Quevedo (CESED)

Por: Observatorio de Drogas y Economías Ilícitas de INDEPAZ
Junio, 2026

El pasado 21 de junio las elecciones presidenciales quedaron en el bolsillo de Abelardo De La Espriella (ADLE). El electo presidente enarbola los postulados prohibicionistas referentes a las políticas de drogas. Esto significa, según sus anuncios en plaza pública, programa de gobierno[1] y coqueteo con el gobierno Trump, que el país volverá a vivir una doctrina de “lucha contra las drogas” con enfoques represivos como la fumigación aérea con herbicidas[2], la erradicación forzada, lo que implicará enfrentamientos entre fuerza pública y comunidades rurales con saldos negativos en materia de derechos humanos y legitimidad estatal y, la intervención militar estadounidense en el país utilizando la “guerra contra las drogas” como justificación, lo cual comenzará a materializarse con el ingreso de Colombia al Escudo de las Américas[3].

No es poco lo que ahora se juega Colombia en su política de drogas, porque no es solo eso, está también se entrelaza con el conflicto armado interno y termina siendo un coctel explosivo para los objetivos de paz, garantía de derechos para comunidades y territorios con presencia de cultivos de coca y marihuana, todo esto repercute en mayores niveles de violencia en territorios históricamente excluidos del proyecto de país, fortaleciendo gobernanzas armadas en estas zonas y erosionando la legitimidad del Estado. En suma, se trata de la repetición de viejas fórmulas que, ante la evidencia, no han solucionado el problema, sino que han contribuido a agravarlo.

En esta compleja coyuntura, el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) de la Universidad de los Andes, publicó una Nota Macro “Política de drogas: balances y recomendaciones”[4], elaborada por María Alejandra Vélez y Samuel Quevedo, la cual ofrece a la opinión pública y los formuladores de política pública del nuevo gobierno un balance crítico y sustentado sobre los pobres resultados que ha tenido el prohibicionismo y sus estrategias de erradicación forzada -en todas sus presentaciones como la manual, la fumigación aérea y terrestre-, las incautaciones y la sustitución de cultivos, generando esto unos costos altísimos al Estado de legitimidad en esos territorios sin alcanzar el objetivo de acabar esas economías y a los actores armados y criminales involucrados en estas.

De los aportes fundamentales del documento son los datos que exponen la magnitud de la inversión para la “lucha contra las drogas” para estruendosos fracasos. El país, entre el 2003 y el 2023 ha gastado más de 76 billones de pesos en sus políticas de drogas, las cuales se han concentrado en atacar la oferta, poco el consumo. Los resultados son que, según el Drug World Report de la UNODC, los consumidores de cocaína en el mundo aumentaron de 17 millones a 25 millones en diez años, del 2013 al 2023, y los consumidores de cannabis en el mundo suman, a 2023, 244 millones[5].

Como lo señala transversalmente el documento del CESED, el punto de partida para el nuevo gobierno, si realmente aspira a transformar las realidades y potencialidades de las economías ilícitas asociadas a la coca y la marihuana, debe ser la reorientación de los billonarios recursos destinados a la “guerra contra las drogas” hacia la transformación territorial, el acceso a la tierra, la garantía de bienes y servicios públicos y la reducción de la pobreza y la violencia en los territorios con presencia de cultivos de uso ilícito, aun si ello implica sacrificar metas de corto plazo asociadas exclusivamente a la reducción de la oferta.

La evidencia presentada por los autores pone también de manifiesto que la economía cocalera no simplemente es una expresión de ilegalidad, sino que dimensiona el peso que tiene esta actividad económica en los municipios con presencia de cultivos de coca. Producto de otras investigaciones del CESED, se ha demostrado que los municipios que tuvieron algún incremento en su área sembrada con coca representaron significativos incrementos en su PIB local. En los municipios alcanzados por el “boom cocalero” luego del 2014 -fecha del anuncio del PNIS-, cada 1.000 pesos adicionales provenientes de la venta de hoja de coca aumentaron el PIB municipal en 1.446 pesos. Esto demuestra que esta no es una actividad de la cual dependen las familias involucradas directamente sino de todo un municipio y sus actividades económicas legales y formales, lo cual requiere políticas más responsables cuando se quiere atacar la oferta, ya que al erradicar por la fuerza o “voluntariamente” los cultivos de coca sin tener listas las alternativas económicas para las comunidades, se está condenando a los habitantes de un territorio a condiciones de vulnerabilidad económica más agudas.

La Comisión de la Verdad (CEV) reflexionó sobre las violencias asociadas a las políticas de drogas y las economías regionales de la coca, cocaína y marihuana. En ese sentido, en su informe final, la CEV caracterizó las maneras en que estas economías se conectaban con el conflicto armado, y como las políticas prohibicionistas y las regulaciones armadas sobre estas economías se convertían en factores de reproducción y profundización del conflicto interno; esto llevó a que en sus recomendaciones la CEV abogara por una regulación legal y pacífica de estas economías por parte del Estado para restarle violencia a estos mercados[6]. La nota macro del CESED también aborda este punto como un reto para el gobierno que llegue, reconociendo el fortalecimiento y fragmentación de los armados, además de su diversificación económica, ya no dependen únicamente del narcotráfico, sino que se han profesionalizado en otros portafolios de guerra como la minería, el acaparamiento de tierras, la extorsión y el lavado de activos traslapando economías ilegales con legales. Apuntan, los autores, objetivamente a que el desafío en esta materia no es eliminar estas economías -un imposible- pero si ejecutar políticas que las hagan menos violentas.

El nuevo gobierno tiene la responsabilidad de construir una política de drogas basada en la evidencia y articulada de manera real con las políticas de paz y seguridad, priorizando los derechos humanos, sociales, culturales y económicos de las comunidades. Durante décadas, los datos han demostrado la ineficacia del prohibicionismo: billones de pesos se han destinado a estrategias centradas en la reducción de la oferta sin resultados sostenibles, mientras se han vulnerado los derechos humanos de comunidades rurales y urbanas históricamente excluidas, se han afectado ecosistemas fundamentales para la regulación climática, como la Amazonía, y se ha sobrecargado el sistema penitenciario con personas que ni se enriquecen ni ejercen violencia en el marco de las economías de la coca, la cocaína y la marihuana.

Como lo señala transversalmente el documento del CESED, el punto de partida para el nuevo gobierno, si realmente aspira a transformar las realidades y potencialidades de las economías ilícitas asociadas a la coca y la marihuana, debe ser la reorientación de los billonarios recursos destinados a la “guerra contra las drogas” hacia la transformación territorial, el acceso a la tierra, la garantía de bienes y servicios públicos y la reducción de la pobreza y la violencia en los territorios con presencia de cultivos de uso ilícito, aun si ello implica sacrificar metas de corto plazo asociadas exclusivamente a la reducción de la oferta.

[1] Observatorio de Drogas y Economías Ilícitas de Indepaz. (2026). ¿Qué proponen las campañas presidenciales sobre política de drogas y narcotráfico?. <https://indepaz.org.co/que-proponen-las-campanas-presidenciales-sobre-politica-de-drogas-y-narcotrafico/>

[2] Caracol Radio. (2026). De la Espriella propone fumigación con bioherbicidas y bombardeo de campamentos narcoterroristas. <https://caracol.com.co/2026/05/07/de-la-espriella-propone-fumigacion-con-bioherbicidas-y-bombardeo-de-campamentos-narcoterroristas/>

[3] El Espectador. (2026). De la Espriella refuerza nexos con Trump: “Colombia hará parte del Escudo de las Américas”. <https://www.elespectador.com/politica/abelardo-de-la-espriella-anuncia-que-ingresara-al-escudo-de-las-americas-liderado-por-donald-trump-noticias-hoy/>

[4] Vélez, M.A. y Quevedo, S. (2026). Política de Drogas: balance y recomendaciones. Nota Macro No. 71. CESED. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/14c14bde-1eea-4d37-a092-189197816c23/content>

[5] UNODC. (2025). World Drug Report. <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/world-drug-report-2025.html>

[6] Comisión de la Verdad. (2022). Hallazgos y Recomendaciones. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>

Política de Drogas: balance y recomendaciones

Junio 2026

Autores: María Alejandra Vélez y Samuel Quevedo



Facultad
de Economía



71

La política de drogas del próximo gobierno debe partir del entendimiento del impacto de las economías ilícitas de la coca y el cannabis en el país. La evidencia académica acumulada en las últimas décadas muestra la limitada efectividad de varias de las políticas implementadas hasta el momento. Hacia el futuro, el punto de partida debe ser reducir pobreza y violencia incluso si esto sacrifica reducción de oferta. El foco debe estar en la provisión de bienes públicos en regiones cocaleras, en la regulación de los mercados de cannabis de uso adulto y coca de uso no psicoactivo, y en liderar la conversación diplomática global sobre el impacto de la guerra contra las drogas en países productores. El trabajo no es solo del gobierno. El sector privado debe aportar recursos e infraestructura para facilitar la transición hacia economías lícitas en las comunidades rurales. Gobierno, academia y organizaciones civiles deben trabajar colectivamente para avanzar en estos objetivos.

Introducción

Colombia lleva más de cincuenta años implementando políticas de reducción de la oferta (erradicación forzada, fumigación área, incautaciones, destrucción de laboratorios, programas de sustitución de cultivos, entre otros) de la cocaína y el cannabis en el marco de la llamada “guerra contra las drogas”. Sin embargo, la producción y el consumo de estas y otras sustancias psicoactivas ha crecido significativamente en Colombia y en el

mundo¹. Estas políticas han resultado inefectivas en la reducción tanto de la oferta como de la demanda, a la vez que han implicado grandes costos sociales, ambientales y fiscales. Además, no han frenado la violencia ni desarticulado la gobernanza armada de estas economías ilícitas. Actualmente, Colombia continúa siendo el principal productor de cocaína en el mundo; en 2023 concentró más del 70% de la producción potencial global, según los [análisis de Naciones Unidas](#). El país también es un [importante productor regional de cannabis ilícito](#) de uso adulto, con una capacidad productiva que suple prácticamente toda la demanda doméstica y surte a un mercado de exportación regional hacia Brasil, Venezuela, Chile y Panamá, entre otros.

El próximo gobierno enfrentará retos significativos en medio de un complejo panorama internacional. La guerra contra las drogas, liderada por Estados Unidos, ha endurecido su postura frente a Colombia en medio de la remilitarización y resecuritización de su política de drogas². [La descertificación condicionada de Colombia](#) en septiembre del año pasado, algo que no sucedía desde 1996-1997, puede implicar fuertes reducciones en la cooperación militar y financiera para Colombia, lo que complejiza el panorama.

1. [Arjona et al., \(2026\)](#).

2. [Borda Guzmán y Rodríguez, \(2026\)](#).

En años recientes, la demanda global por cocaína y cannabis de uso adulto ha venido creciendo de manera significativa. Entre el 2013 y el 2023 el número global de consumidores de cocaína pasó de 17 millones a 25 millones, con buena parte de este crecimiento en la demanda proveniente de Europa³.

La demanda global por cannabis de uso adulto también ha venido creciendo en años recientes, con casi 100 millones de usuarios nuevos en los últimos veinte años³. El cannabis de uso adulto es el estupefaciente más consumido a nivel global, con más de 244 millones de usuarios estimados en 2023³. A nivel nacional, si bien hay limitaciones con los datos disponibles sobre consumo, es claro que la demanda por drogas ilícitas no ha caído en años recientes; entre 2008 y 2019 la prevalencia de consumo de cualquier sustancia psicoactiva ilegal a lo largo de la vida entre los colombianos se mantuvo en $\approx 8,7\%$ ⁴.

La última década también ha marcado un punto de inflexión a nivel global en términos de regulación del cannabis de uso adulto; para el 2024 más de 380 millones de personas vivían en casi 40 jurisdicciones a lo largo de 4 continentes con mercados regulados de cannabis⁵. Estos avances regulatorios globales, deben reafirmar la posición internacional de Colombia como país líder que tiene la autoridad moral y las herramientas diplomáticas para continuar con una estrategia internacional de reforma al régimen global de prohibición basada en la evidencia científica, la integración diplomática regional y el pragmatismo².

Política de drogas en Colombia y su efectividad

Colombia ha destinado amplios recursos en su política de drogas. Excluyendo el gasto en seguridad y defensa, el gasto total acumulado en política de drogas entre el 2003 y el 2023 supera los COP \$76 billones de pesos. Este gasto ha estado dominado por un foco en la reducción de la oferta, con una minoría del esfuerzo dedicado a la reducción de la demanda y a estrategias de salud pública. Si bien hay avances recientes en el incremento de los presupuestos para reducción de la demanda y la salud pública, el gasto histórico en ellos no ha superado el 3% del gasto total en política de drogas⁷. El grueso del gasto se ha destinado a estrategias

de reducción de la oferta que han demostrado una limitada efectividad.

Entre 1999 y 2015 se asperjaron más de 1,7 millones de hectáreas con cultivos de coca utilizando fumigación aérea con glifosato, se erradicaron manualmente otras 1.004.622 hectáreas, se destruyeron 68.269 laboratorios y 6.926 'cristalizadores' para la producción de cocaína, y se incautaron 5.915 toneladas de clorhidrato de cocaína^{1,8}. Estos esfuerzos continuaron tras la suspensión de la aspersión aérea con glifosato en 2015; en la década entre 2012 y 2022 se erradicaron forzosamente 843.905 hectáreas de coca⁶.

Las intervenciones de reducción de la oferta afectan de manera diferenciada a los actores involucrados en la cadena, aunque todas tienen impactos no deseados sobre la violencia en los territorios. Los costos causados por los esfuerzos de erradicación en la etapa del cultivo son asumidos principalmente por los campesinos cocalleros, con mínimas afectaciones a los grupos armados que controlan etapas posteriores del mercado. La aspersión aérea con glifosato es particularmente costosa en términos financieros para el Estado y de salud pública para las poblaciones locales; asperjar una sola hectárea cuesta en promedio 2.400 dólares, y la aspersión de una hectárea de suelo reduce efectivamente apenas 0,03 hectáreas de hoja de coca⁸. En el marco del régimen de prohibición la evidencia disponible demuestra que las estrategias de interdicción en etapas más avanzadas de la cadena de producción de la cocaína (destrucción de laboratorios, incautación de cargamentos, etc.) resultan más efectivas en impactar las finanzas de los grupos armados y son mucho más costo-efectivas que las estrategias de erradicación de los cultivos⁸.

A pesar de todos estos esfuerzos, hoy Colombia se encuentra en picos máximos de área cultivada de coca y de producción potencial de cocaína. Los cálculos de área cultivada con imágenes satelita-

3. [UNODC \(2025\)](#).

4. Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019 citado en [Arjona et al., \(2026\)](#).

5. [IDPC \(2026\)](#).

6. [Ministerio de Justicia \(2023\)](#).

7. [I. E. Mejía \(2026\)](#).

8. [D. Mejía \(2026\)](#).

Gráfico 1. Área cultivada de coca en Colombia

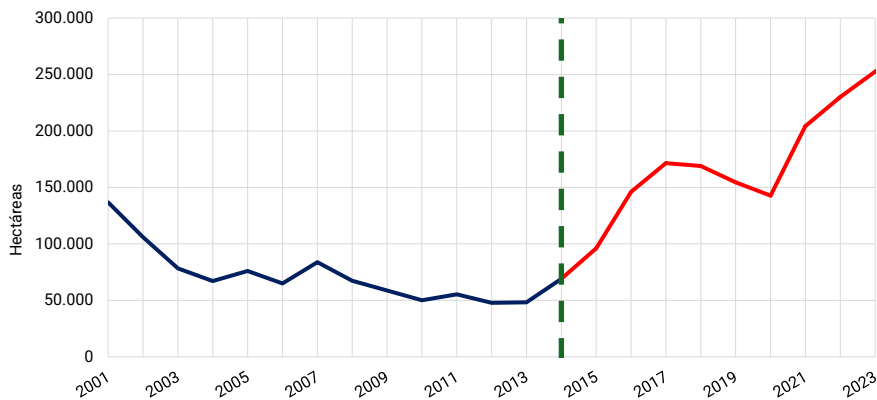


Gráfico elaborado por los autores a partir de información del SIMCI-UNODC

les realizados por el SIMCI⁹ estiman que en 2023 hubo 253.000 hectáreas sembradas de coca, un crecimiento del 427% frente a las 48.000 hectáreas registradas en el 2013. Los estimados de [potencial productivo](#) de clorhidrato de cocaína también se encuentran en máximos históricos; para 2023 se estima un potencial de 2.664 toneladas, más del 70% de las 3.708 toneladas del potencial de producción global³. Este incremento en los cultivos ha mostrado un patrón de concentración territorial, i.e., si bien hay más coca cultivada, esta se concentra cada vez más alrededor de unos ‘enclaves productivos’¹⁰. Así, en 2023 el 50% del área cultivada, unas 127.000 hectáreas, se concentraba en apenas 13 municipios de los 186 que registraron alguna presencia de coca ese año¹¹.

Los corredores de circulación de la cocaína se han expandido; una investigación reciente estima que entre el 2017 y el 2022 las rutas de tráfico en el país pasaron de 32.000 a casi 43.000 kilómetros, y se estima que el 57% del territorio nacional se encuentra a 20 kilómetros o menos de una ruta¹². La cadena de valor de la cocaína también involucra redes logísticas y financieras para el suministro de los químicos e insumos requeridos para la producción de cocaína. La concentración espacial de la producción también obedece a lógicas de facilidad de acceso a estos insumos, y las estrategias de abastecimiento de los grupos criminales organizados combinan el contrabando, el desvío de las industrias lícitas, el reciclaje de solventes y la producción artesanal de insumos químicos¹⁰. Este componente del mercado es importante y también debe abordarse de manera efectiva.

Es clave resaltar que el ‘boom cocalero’ que se vive desde el 2014 no se debió inicialmente a la suspensión de la erradicación aérea con glifosato, sino a las altas expectativas que generó el anuncio del programa de sustitución que se convertiría en el PNIS en el marco de las negociaciones de paz con las extintas FARC-EP¹³. Posteriormente, otros factores contribuyeron al boom, incluyendo la falta de implementación del PNIS, el aumento de la demanda global y la reconfiguración de los actores armados después de la desmovilización de las FARC-EP.

La economía de la coca y la cocaína tiene un impacto significativo en la economía local de los municipios cocaleros, así como en el agregado de la economía colombiana. En los municipios expuestos al ‘boom cocalero’ post-2014 [cada \\$1.000 pesos adicionales provenientes de la venta de hoja de coca aumentaron el PIB municipal en \\$1.446 pesos](#), y los municipios con más incrementos en su área cultivada vieron mayores incrementos en su actividad económica. A nivel nacional, en la última década los ingresos totales provenientes del narcotráfico han aumentado como proporción del total de la economía hasta alcanzar niveles similares a los observados en la década de 1980. Se estima que para el 2022 los ingresos totales del narcotráfico en ese año fueron de $\approx 4,2\%$ del PIB⁸, cifra comparable con el total de exportaciones de petróleo del país.

La expansión de la coca implica impactos ambientales, aunque la relación entre coca y deforestación es compleja. Un componente del impacto es directo; el 48% del área cultivada en 2023 estaba ubicada en Áreas de Especial Importancia Ambiental¹⁰. Sin embargo, la economía cocalera y los programas de reducción de la oferta impactan las dinámicas de la deforestación de múltiples maneras indirectas. La erradicación forzada se ve contrarrestada por el ‘efecto globo’, lo que acelera la deforestación al desplazar los cultivos hacia nuevas áreas vecinas. Similarmente, los progra-

⁹ Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la ONUDD [UNODC].

¹⁰ [UNODC-SIMCI \(2025\)](#).

¹¹ Cálculos propios con datos del SIMCI (2025).

¹² Aguilar-Gómez et al. (2026).

¹³ [Prem et al. \(2023\)](#).

mas de sustitución voluntaria han generado aumentos de la deforestación en las áreas donde se han implementado debido a la conversión de los cultivos de coca en pastos para ganadería (praderización) y a las extensas fallas en la implementación efectiva de los mismos¹⁴. Si bien la expansión de la ganadería por fuera de la frontera agrícola legal es el principal motor directo de la deforestación en Colombia¹⁵, el dinamismo económico generado por la hoja de coca contribuye a la [financiación de esta expansión ganadera](#) y a la construcción de vías y otras economías agrícolas por fuera de la frontera agraria.

En términos de consumo y salud pública, Colombia lleva tres décadas progresando bajo un régimen de despenalización, pero todavía se enfrenta a retos significativos. Resaltamos los importantes desarrollos jurisprudenciales y legales que ha tenido el país a lo largo del siglo XXI, lo que ha resultado en el reiterado reconocimiento del uso de sustancias como un problema de salud pública. A nivel internacional, Colombia cumple con los cuatro “indicadores por excelencia” del compromiso con la reducción de daños, pues cuenta con políticas públicas que apoyan explícitamente la reducción de daños e implementa estrategias como la provisión de agujas estériles y espacios seguros de consumo controlado, entre otras¹⁶. No obstante, el modelo vigente de reducción de daños tiene problemas persistentes que deben resolverse: está desfinanciado, es parcial e incompleto, no se basa siempre en mejores prácticas y su alcance es limitado en muchos casos⁷.

Las promesas del Gobierno actual

El Gobierno de Gustavo Petro comenzó su mandato con una narrativa reformista sobre su política de drogas que resultó en la formulación de la [Política Nacional de Drogas “Sembrando Vida Desterramos el Narcotráfico”](#) con un horizonte a diez años (2023 – 2033). Esta política tiene varios elementos acertados: es la primera política nacional en comprometerse con la regulación de los mercados del cannabis de uso adulto y de la hoja de coca para usos no psicoactivos; reconoce la economía cocalera como un problema de desarrollo rural y de marginalidad socioeconómica; prioriza la protección de grupos vulnerables; y delimita una estrategia diplomática para lograr cambios específicos en la política de drogas global,

entre otros. Sin embargo, aunque en su momento la política implicó un cambio de narrativa, no supuso un cambio de paradigma, pues se mantuvo como objetivo la eliminación de los cultivos de uso ilícito y de la producción de cocaína. Adicionalmente, a la fecha los resultados de esta nueva política son limitados en la mayoría de los puntos, y no se ha publicado el plan de acción concreto que especifica el despliegue de los objetivos planteados en el documento marco.

En cuanto a la reducción de la oferta, la prioridad del gobierno ha estado en la interdicción. Las incautaciones colombianas han aumentado especialmente a partir del 2022 y suponen una fracción significativa de las incautaciones globales. La erradicación de cultivos de coca, en cambio, se desaceleró fuertemente en años recientes. En concordancia con su política de drogas y sus promesas de campaña, el Gobierno redujo la erradicación con aspersión terrestre de glifosato en sus primeros dos años, lo que llevó a la suspensión total del PECAT durante el 2024. Sin embargo, en medio de una creciente presión internacional, el Gobierno retomó este programa desde el 2025 hasta la fecha. Recientemente este viraje de política frente al glifosato se profundizó aún más tras el anuncio de una nueva modalidad de [erradicación con glifosato por medio de drones](#), cuyo anuncio ya ha generado [rechazo local y movilizaciones campesinas](#).

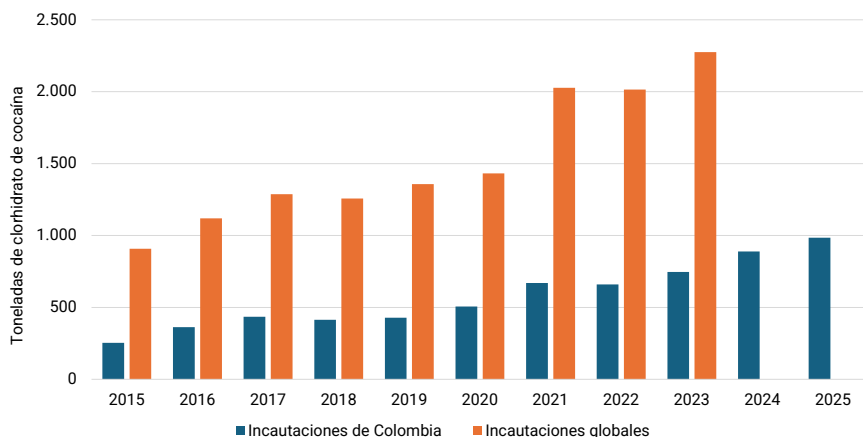
El avance en desarrollo alternativo arrastra rezagos importantes que siguen sin subsanarse. El PNIS, fruto del acuerdo final con las ex-tintas FARC-EP, inició en 2017 y lleva 9 años de ejecución con resultados significativamente por debajo de sus objetivos iniciales. Hasta diciembre del 2022 se presentaron avances limitados en la entrega de ciertos componentes del programa (menos del 3% de los hogares beneficiarios había recibido la totalidad de los beneficios) lo que resultó en un aumento de los cultivos de coca y de la deforestación en municipios beneficiarios, así como una [reducción marginal en pobreza multidimensional entre familias cocaleras](#).

¹⁴ Marín-Llanes et al. (2026).

¹⁵ [Murillo-Sandoval et al. \(2023\)](#).

¹⁶ International Harm Reduction IHR, (2024); citado en [I.E. Mejía \(2026\)](#).

Gráfico 2. Incautaciones de cocaína en Colombia y el mundo (2015 – 2025)



Datos de incautaciones globales disponibles hasta el 2023. Gráfico elaborado por los autores a partir de información de UNODC (2025) y del Observatorio de Drogas–MinJusticia (2026).

Gráfico 3. Área de coca erradicada durante el gobierno Petro *Dato a partir del 7 de agosto del 2022; **Dato hasta el 28 de febrero del 2026

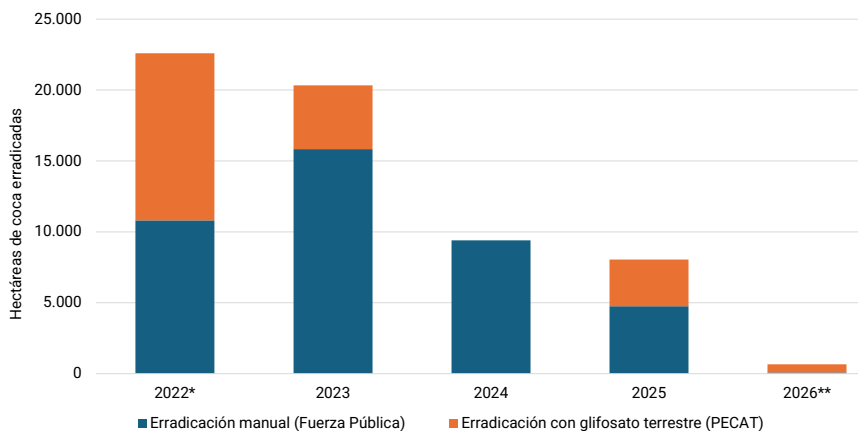


Gráfico elaborado por los autores a partir de información del Observatorio de Drogas–MinJusticia (2026).

Más recientemente el panorama sigue siendo preocupante: para marzo del 2026 solo [el 20,77% de las familias vinculadas habían recibido la totalidad de componentes del programa](#), y [múltiples indicadores clave del PNIS presentan avances del 0%](#) en el Plan Marco de Implementación del acuerdo de Paz. El Gobierno además sigue sin establecer una definición clara de ‘pequeño cultivador de coca’ que permita un despliegue de política focalizado y diferencial.

Sin cerrar el PNIS, en 2025 el Gobierno Petro lanzó un nuevo programa de sustitución y desarrollo alternativo llamado “RENHACEMOS”. Este programa inició en el Catatumbo y amplió

recientemente su cobertura planeada a Putumayo, Cauca, Nariño y Chocó. Al igual que el PNIS, este programa comprende componentes de transferencias monetarias asociadas a la sustitución voluntaria y apoyos para el desarrollo de economías legales en proyectos de corto, mediano y largo plazo, aunque tiene mayor énfasis en la comercialización de los productos y la asociatividad. Sin embargo, sus resultados aún están por ser evaluados. En principio, el programa está enfocado sólo a familias cultivadoras y no incluye a los recolectores que también dependen económicamente de estos cultivos. [Según Gloria Miranda](#), Directora de Sustitución de Cultivos Ilícitos, la meta de sustitución es de 30.000 hectáreas al cierre de este Gobierno, para lo cual, a la fecha, hay 42.000 familias inscritas en RENHACEMOS, de las cuales 33.000 ya se encuentran en proceso de sustitución voluntaria.

En cuanto al cannabis de uso adulto, el Gobierno no impulsó decididamente la regulación del mercado dados los repetidos fracasos de la regulación en el Legislativo¹⁷, ni avanzó en un piloto de regulación que incluyera a los clubes cannábicos ni a los cultivadores del norte del Cauca. El Ejecutivo expidió además un controversial [Decreto](#) que incluye la flor seca dentro del mercado existente de cannabis medicinal, lo que ha generado recelo entre las comunidades históricamente cultivadoras que se vieron excluidas de este primer sistema de licencias. Las autoridades indígenas y comunitarias han alertado sobre el riesgo que existe de que a la luz de este Decreto se profundice la exclusión de estos cultivadores, pues este puede abrir la puerta de facto para el mercado de uso adulto.

¹⁷ En el período del Congreso entre 2022 y 2026 se hundieron siete proyectos de Acto Legislativo que buscaban regular el mercado del cannabis.

La relación entre economías ilícitas y fortalecimiento de los grupos armados ilegales (GAO) es un reto que el próximo gobierno deberá asumir con una respuesta articulada entre políticas de paz, seguridad y drogas. Los GAO ejercen una gobernanza criminal territorial compleja y derivan sus rentas de un portafolio cada vez más diversificado de [control y extorsión sobre economías lícitas e ilícitas](#). En particular, las rentas derivadas de la minería ilegal de oro han ganado importancia para los GAO en años recientes, en un contexto en el que [los precios internacionales de oro se han quintuplicado](#) en la última década. Así, la coca, el oro y la ganadería confluyen en el control territorial ejercido por estos grupos. El escenario de posconflicto durante los últimos dos Gobiernos se ha caracterizado por [unos GAO más fragmentados y significativamente fortalecidos](#) en términos militares, económicos, políticos, y territoriales. La estrategia de seguridad del Gobierno se organizó alrededor de las políticas de la “Paz Total” que buscaba una salida negociada con múltiples grupos, pero cuyos resultados han sido deficientes; en el 2018 los GAO contaban con 12.800 integrantes, cifra que ascendió a 15.100 en el 2022 hasta llegar a más de 27.000 para diciembre del 2025. La “solución al problema de las drogas ilícitas” enmarcada en el punto 4 del Acuerdo de Paz del 2016 en buena medida no se ha materializado, y la Paz Total no frenó la expansión de los GAO que compiten por el poder local y económico en el territorio.

En términos de atención al consumo de sustancias psicoactivas (SPA), la Política Nacional de Drogas 2023–2033 reconoce el consumo de SPA como un fenómeno multifactorial, influido por determinantes estructurales, que debe abordarse desde la salud pública, los derechos humanos y la justicia social. En 2025 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó una nueva Política Integral para la prevención, Reducción de Riesgos y Daños (RRD), así como un Sistema Nacional de Atención al Consumo de SPA (Resolución 2100/2025). Estas acciones han permitido el fortalecimiento de intervenciones de RRD en varias ciudades, la implementación de estrategias para transformar las narrativas sobre el consumo, y la entrada en operación de dos salas de consumo supervisado, que aunque no reciben financiamiento del gobierno nacional, se articulan con la oferta de servicios de los gobiernos locales. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la baja capacidad territorial, la

fragmentación de la respuesta institucional, las barreras históricas de acceso al sistema de salud y la limitada financiación.

Recomendaciones urgentes y propuestas de mediano y largo plazo para el próximo gobierno

El panorama que enfrentará el próximo gobierno en política de drogas sin duda será muy complejo. Es necesario evaluar cualquier estrategia antes de escalarla a nivel nacional, priorizando así el bienestar de las comunidades. Por lo tanto, a la luz de los avances y los vacíos que persisten, resumimos en esta nota las recomendaciones planteadas desde la academia por varios investigadores que fueron recientemente publicadas en el libro [Del cultivo al consumo. Debates sobre narcotráfico, violencia y política de drogas en Colombia](#)¹⁸ editado por Ana Arjona, Lucas Marín-Llanes y María Alejandra Vélez. Adicionalmente, retomamos algunas de las recomendaciones para los primeros 100 días de mandato que el CESED planteó en un [memorando](#) en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil en el marco del ciclo electoral del 2022 y que siguen vigentes.

Cannabis

- El ejecutivo debe impulsar una estrategia legislativa coordinada para avanzar en la regulación del cannabis de uso adulto en el nuevo Congreso, incluyendo la discusión de un piloto de mercado regulado que permita evaluar la efectividad de la regulación a partir de indicadores de salud pública, violencia y consumo.
- Desde el 2009 el Artículo 49 de la Constitución prohíbe el porte y consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas salvo prescripción médica. Esto ha generado contradicciones significativas de cara a la jurisprudencia vigente y supone un obstáculo para los esfuerzos regulatorios vía leyes ordinarias. El Ejecutivo debe liderar una estrategia coordinada para reformar este artículo mediante un Acto Legislativo y resolver así la contradicción normativa que hoy persiste.

¹⁸ El libro se compone de las contribuciones de los investigadores: Ana Arjona, Lucas Marín-Llanes, María Alejandra Vélez, María Clara Torres, Estefanía Ciro Rodríguez, Laura H. Atuesta, Daniel Mejía, Lina Britto, Angélica Durán-Martínez, Inés Elvira Mejía, Sandra Borda Guzmán y Salomé Rodríguez, con un prólogo de Gustavo Duncan.

- El sistema de regulación del cannabis debe cumplir con [3 objetivos clave](#): el desarrollo de una política de salud pública frente al cannabis de uso adulto, el mejoramiento de la seguridad urbana y rural, y un diseño de mercado que permita la competencia justa, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

- Deben establecerse relaciones interinstitucionales con los países y estados de Estados Unidos que hayan regulado con éxito el cannabis para recoger aprendizajes sobre el diseño del mercado y los enfoques de salud pública.

- Es necesario impulsar [una regulación que formalice los clubes sociales de cannabis](#), los cuales operan actualmente en el país bajo un mercado gris, incorporando las lecciones y parámetros de las experiencias internacionales de regulación para apalancar el potencial pedagógico y de reducción de riesgos y daños de estas organizaciones.

Usos no psicoactivos de la hoja de coca

- Realizar un estudio de mercado que calcule la demanda potencial de productos derivados de la hoja de coca en Colombia y la extensión de cultivos de coca necesarios para abastecer el mercado nacional.

- Formular los ajustes normativos al artículo 3 de la Ley 30 de 1986 para habilitar los usos industriales de la hoja de coca y someterlos a la aprobación del Congreso de la República.

- Redactar el Decreto desde el Ministerio de Salud para reconocer la hoja de coca como ingrediente de bebidas alcohólicas y alimentos, previa aprobación del proyecto de ley.

- Revisar los mecanismos de aprobación de productos étnicos incluidos los basados en hoja de coca y que actualmente revisa el Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

- Es necesario evaluar la conveniencia de crear una ruta diferencial en estas entidades incluida la participación de las organizaciones étnicas.

Economía de la coca y cocaína

- Es imperativo acelerar la culminación del PNIS para reconstruir la confianza con las comunidades y evaluar la implementación del programa RENHACEMOS.

- Las intervenciones de política pública para las regiones cocaleras deben seguir un modelo de intervención por fases que prioricen la inversión regional y extra-predio en servicios públicos en lugar de la sustitución a nivel de predio. Primero deben asegurarse las condiciones necesarias para el desarrollo de una economía legal viable teniendo en cuenta las diferencias regionales, ambientales y étnicas. Esto implica inversiones significativas para la provisión de infraestructura rural (electrificación, mejoramiento y expansión de vías terciarias, entre otros) de acuerdo con la geografía de la coca y su conexión con los mercados.

- Los esfuerzos de erradicación forzada tienen una efectividad limitada debido al “efecto globo” y a las altas tasas de resiembra en ausencia de alternativas económicas viables. Sin embargo, si estos esfuerzos han de continuar, deben reducirse a condiciones muy particulares donde no afecten la economía campesina, y deben evaluarse sus efectos en violencia.

- Evaluar la efectividad y los efectos en salud, medio ambiente y violencia de la aspersion terrestre de glifosato con métodos aéreos de baja altitud (drones) como herramienta focalizada de erradicación.

- El diseño y la implementación territorial de la política de drogas debe incorporar diagnósticos actualizados sobre las regulaciones que ejercen los actores armados sobre las economías de la pasta base, la cocaína y el cannabis.

- Las medidas para reducir la oferta deben priorizar la destrucción de ‘cristalizaderos’ y laboratorios y la incautación de grandes cargamentos, así como diagnósticos reales que permitan identificar si efectivamente se están afectando las finanzas y las capacidades de las organizaciones que comercializan cocaína. Estas intervenciones deben tener como prioridad la reducción de la violencia, así se sacrifiquen resultados de reducción de la oferta.

- Diseñar e implementar estrategias de inteligencia y control del lavado de activos contra las estructuras financieras, en particular en lo que se cataloga como “narcos invisibles”, con miras a extinguir el dominio de los activos obtenidos con dineros ilícitos.
- Los programas REDD+ basados en mecanismos de mercado para la conservación e implementados en consejos comunitarios de comunidades negras han resultado efectivos en la reducción de la deforestación y los cultivos de coca¹⁹. Este éxito se debe, entre otros, a los mecanismos de gobernanza de la propiedad colectiva que operan en estos contextos. Estos programas deben fortalecerse y considerar los proyectos REDD+ y las herramientas basadas en la conservación como complementarias a la política de drogas, ya que generan beneficios colaterales como reducción de la deforestación y de los cultivos de coca, que ni la erradicación ni la sustitución logran alcanzar.
- Es necesario fortalecer las estrategias y acciones para el control integral de las sustancias químicas precursoras en el proceso de producción de la cocaína.

Violencia y política de drogas

- Racionalizar el uso de la prisión y promover las alternativas al encarcelamiento para los delitos menores no violentos de drogas.
- Evaluar los efectos de la política de drogas en los niveles de violencia en el territorio para priorizar la reducción de la violencia asociada al narcotráfico.
- Abandonar los operativos indiscriminados y pasar a enfoques de inteligencia y disuasión focalizada: perseguir a los eslabones altos (líderes de los carteles y rangos altos de los grupos criminales organizados vinculados al narcotráfico) y reducir la capacidad violenta de las organizaciones, evitando incentivos perversos como la fragmentación producto de las capturas y los desmantelamientos.
- Diseñar procesos de negociación con organizaciones criminales y narcotraficantes de manera estratégica, complementando la seguridad, la

justicia efectiva y la aplicación de la ley focalizada, a partir de diagnósticos reales sobre el crimen organizado, las regulaciones que ejercen sobre las economías ilícitas y con funcionarios o negociadores que conozcan las dinámicas de los territorios en los cuales operan las organizaciones criminales con las que se pretende negociar.

- Realizar un balance detallado y despolitizado de la Paz Total para ajustar las negociaciones y las estrategias de seguridad, pues abandonar por completo todos los procesos en curso puede potenciar los riesgos de violencia y fortalecer a los GAO.
- Garantizar la verdad, la reparación a las víctimas y la justicia efectiva en los procesos de negociación con organizaciones criminales, resultados imposibles de obtener a través de la confrontación militar.
- Implementar las medidas de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) orientadas a desmilitarizar la relación con las comunidades cultivadoras.

- Se deben implementar análisis de contexto e identificar situaciones de riesgo con la Fuerza Pública para garantizar la protección de los líderes sociales y comunidades.

Consumo

- Financiar las estrategias de reducción de riesgos y daños basadas en la evidencia, incluyendo todos los consumos de riesgo, evaluar sus resultados y articular a los diferentes sectores del Gobierno Nacional y local. Esto pasa por ‘saldar la deuda histórica’ que hay por el desbalance de recursos destinados a reducción de oferta comparado a reducción de demanda. Los avances recientes en la redistribución de esta financiación deben profundizarse.
- Priorizar la consolidación de una estrategia nacional de prevención del consumo, que articule las acciones de diferentes sectores incluyendo al sector educativo y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Atención.

¹⁹. Castro et al. (2026).

- Reducir las barreras de acceso a través del fortalecimiento de los servicios comunitarios y de bajo umbral.
- Adaptar a lógicas interseccionales y de género.
- Mejorar la gestión del conocimiento y aumentar la frecuencia de estudios bioconductuales.
- Evaluar los resultados y el impacto de los programas y las estrategias de reducción de riesgos y daños, incluyendo indicadores de acceso a servicios y mejoramiento de la calidad de vida, más allá de las prevalencias del consumo.
- Reforzar la educación en salud y en derechos para que las personas usuarias de drogas los puedan exigir.

Relaciones internacionales

- Colombia debe insistir en la corresponsabilidad con los países consumidores. Reducir la demanda mediante programas de prevención en Estados Unidos y Europa sería más efectivo que insistir solo en la represión en Colombia. La cooperación debe priorizar el fortalecimiento institucional, no solo la asistencia militar.
- En materia diplomática deben recogerse y potenciarse los esfuerzos que ha liderado Colombia para replantear las métricas de éxito en la lucha contra el narcotráfico para que los indicadores de éxito no se reduzcan al área cultivada y a la producción potencial.
- Debe consolidarse y profundizarse el liderazgo de Colombia en las instancias internacionales pertinentes para seguir cuestionando el régimen global de la prohibición y los impactos diferenciados en países productores.
- En el escenario internacional, el país debe insistir en que las reformas y los cambios a la política de drogas no restringen los esfuerzos por combatir el crimen organizado.
- Se debe mantener una estrategia internacional para promover la desclasificación de la hoja de coca de la lista 1. La negativa dada por la OMS en 2026 sobre la desclasificación de la hoja de coca debe seguirse combatiendo en el escenario diplomático.

Institucionalidad

- Fortalecer las capacidades institucionales existentes incluyendo al Observatorio de Drogas de Colombia, crear una dirección sectorial de política de drogas en la subdirección general de prospectiva y desarrollo nacional en el DNP, una dirección de capacidades productivas y generación de ingresos en zonas productoras de coca, cannabis y amapola en el viceministerio de desarrollo rural, y una dirección de reducción de daños en el viceministerio de salud pública y prestación de servicios.

Referencias

- Aguilar-Gómez, S., Millán-Ordúz, D., Marín-Llanes, L., y Vélez, M. A. (2026). *Advancing interdisciplinary science for modeling drug trafficking routes*. Documento de Trabajo.
- Arjona, A., Marín-Llanes, L., y Vélez, M. A. (2026). Introducción. Drogas y política en Colombia: Evidencia, recomendaciones y reformas urgentes. En *Del cultivo al consumo: Debates sobre narcotráfico, violencia y política de drogas en Colombia* (1a ed., pp. 25–36). Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Borda Guzmán, S., y Rodríguez, S. (2026). Régimen Internacional de la Política Antidrogas y Retos para la Política Exterior Colombiana. En A. Arjona, L. Marín-Llanes, y M. A. Vélez (Eds.), *Del cultivo al consumo: Debates sobre narcotráfico, violencia y política de drogas en Colombia* (1a ed., pp. 147–156). Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Castro, C., Herrera García, S., Castañeda, B., y Vélez, M. A. (2026). *REDD+ Works to Reduce Deforestation and Coca: Evidence from Afro-Colombian Collective titles*. Documento de Trabajo. Universidad de los Andes.
- IDPC. (2026). *The UNGASS decade in review: Gaps, achievements and paths for reform*. International Drug Policy Consortium.
- Marín-Llanes, L., López-Urbe, M. del P., Vélez, M. A., y Zuleta, H. (2026). *Rethinking the Balloon Effect: Alternative Development Programs and the Expansion of Coca Crops and Deforestation*. Documento de Trabajo.
- Mejía, D. (2026). Políticas de reducción de oferta de drogas en Colombia: Evidencia y recomendaciones de política. En A. Arjona, L. Marín-Llanes, y M. A. Vélez (Eds.), *Del cultivo al consumo: Debates sobre narcotráfico, violencia y política de drogas en Colombia* (1a ed., pp. 95–107). Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Mejía, I. E. (2026). Reducción de daños en Colombia: Un camino sensato y costo-efectivo. En A. Arjona, L. Marín-Llanes, y M. A. Vélez (Eds.), *Del cultivo al consumo: Debates sobre narcotráfico, violencia y política de drogas en Colombia* (1a ed., pp. 135–145). Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Murillo-Sandoval, P. J., Kilbride, J., Tellman, E., Wrathall, D., Van Den Hoek, J., y Kennedy, R. E. (2023). *The post-conflict expansion of coca farming and illicit cattle ranching in Colombia*. Scientific Reports, 13(1), 1965.
- Prem, M., Vargas, J. F., y Mejía, D. (2023). The Rise and Persistence of Illegal Crops: Evidence from a Naive Policy Announcement. *The Review of Economics and Statistics*, 105(2), 344–358.
- UNODC. (2025). *World Drug Report 2025*. United Nations Office on Drugs and Crime.
- UNODC-SIMCI. (2025). *Informe de Monitoreo de Territorios con presencia de cultivos de coca 2023*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

NOTAS CLAVE

- 1** El punto de partida de la política de drogas del próximo gobierno debe ser la reducción de la pobreza y de la violencia en los territorios más afectados por las economías ilícitas de la cocaína y del cannabis. Esta reducción en violencia y pobreza debe ser prioritaria, incluso si implica algunos sacrificios en la reducción de la oferta de cocaína y cannabis.
- 2** Las intervenciones en los territorios productores deben enfocarse en provisión de bienes públicos y en la inversión extra-predio (electrificación, vías, desarrollo de mercados lícitos, entre otros) antes que los esfuerzos por sustitución a nivel predial.
- 3** El gobierno debe liderar la regulación de los mercados de cannabis de uso adulto y de hoja de coca para usos no-psicoactivos.
- 4** Si bien hay avances recientes en el incremento de los presupuestos para reducción de la demanda y la salud pública, el gasto histórico en ellos no ha superado el 3% del gasto total en política de drogas. Es necesario corregir este desbalance.
- 5** Colombia debe continuar liderando la conversación diplomática sobre el impacto de la guerra contra las drogas en los países productores y la corresponsabilidad de los países consumidores.

Agradecemos a Michael Weintraub, director del CESED, y a Lucas Marín-Llanes, investigador afiliado al CESED, por sus comentarios, y a Carolina Pinzón Gómez, directora del área de consumo de drogas, salud pública y educación del CESED, por sus valiosos aportes sobre las reflexiones asociadas a los temas de consumo y salud pública.

Esta nota fue escrita por:



María Alejandra Vélez

Profesora titular de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Directora desarrollo rural, economías ilícitas y medio ambiente del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas - CESED.



Samuel Quevedo

Asistente de investigación del CESED.

Hernando Zuleta | Decano, Facultad de Economía

Marc Hofstetter | Director CEDE, Facultad de Economía

Universidad de los Andes
Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad:
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964

Reconocimiento personería jurídica:
Resolución 28 del 23 de febrero de 1949
Minjusticia