



Análisis de coyuntura

Drogas: las dos visiones en tensión en la carrera por la Presidencia de Colombia

Un análisis comparado de las propuestas de Iván Cepeda y Abelardo de la Espriella y recomendaciones para el próximo Gobierno

FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**



Drogas: las dos visiones en tensión en la carrera por la Presidencia de Colombia

Un análisis comparado de las propuestas de Iván Cepeda y Abelardo de la Espriella y recomendaciones para el próximo Gobierno

Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Autores

Javier Flórez

Ana María Rueda

Edición y corrección de estilo

Julián Ríos Monroy

Diseño y diagramación

Christian Rebollo

ISBN

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8a – 55 Torre C. Of. 207. Bogotá
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org



Análisis de coyuntura / Junio 2026



Contenido

4

INTRODUCCIÓN

6

EL NARCOTRÁFICO: UN MERCADO EN EXPANSIÓN

10

LAS APUESTAS DE LAS CAMPAÑAS PARA REDUCIR EL PROBLEMA DE LAS DROGAS

10

IVAN CEPEDA

14

ABELARDO DE LA ESPRIELLA

18

CONCLUSIONES

22

LOS RETOS DEL PRÓXIMO GOBIERNO: APUESTAS ESTRATÉGICAS PARA REDUCIR LA COCA SIN REPETIR ERRORES

Introducción

La discusión sobre cómo reducir el narcotráfico y sus impactos ocupa necesariamente un lugar central en el debate presidencial en Colombia. La persistencia de los cultivos de coca, la expansión de economías ilícitas, el fortalecimiento de grupos criminales y los efectos de estas dinámicas sobre la seguridad, la gobernabilidad, el medio ambiente y poblaciones vulnerables convierten la política de drogas en uno de los principales desafíos para cualquier gobierno. Por eso, resulta clave comprender cómo los candidatos que se disputan la Presidencia entienden este fenómeno y qué respuestas proponen frente a los retos actuales en materia de drogas en el país.

Con este propósito, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) revisó los planes de gobierno de los candidatos que llegaron a la segunda vuelta electoral, Iván Cepeda y Abelardo de la Espriella, para identificar su concepción del problema, su visión de la política de drogas y las estrategias e instrumentos que proponen para enfrentar sus distintas dimensiones. Este análisis busca contribuir a un debate público informado sobre las alternativas que plantean ambas campañas frente a uno de los temas más complejos de la agenda nacional.

El documento se complementa con unas recomendaciones estratégicas orientadas a la formulación de una política de reducción de cultivos de coca que evite repetir fórmulas que han mostrado resultados limitados o insostenibles. Estas propuestas parten de una revisión crítica de décadas de políticas, programas e intervenciones desarrolladas en el país. Su objetivo es aportar elementos para el diseño de respuestas más eficaces y responsables, capaces de enfrentar las causas estructurales del problema y los desafíos actuales, reconocer las particularidades territoriales y actuar con realismo frente a las capacidades y limitaciones del Estado.



01

EL NARCOTRÁFICO: UN MERCADO EN EXPANSIÓN



1. El narcotráfico: un mercado en expansión

La dinámica del mercado de drogas ilícitas mantiene una tendencia sostenida al alza tanto en Colombia como en el resto del mundo. A nivel global, el consumo de marihuana llega a 316 millones de personas; el de cocaína, a 25 millones; el de opioides, a 61 millones; y el de anfetaminas, a 31 millones.

En Colombia, el consumo de drogas involucra a cerca de 800.000 personas, principalmente de marihuana y cocaína, mientras que alrededor de 15.000 personas usan drogas inyectables. El consumo de marihuana es similar al de otros países, el de cocaína es relativamente menor y el de inyectables es bajo.

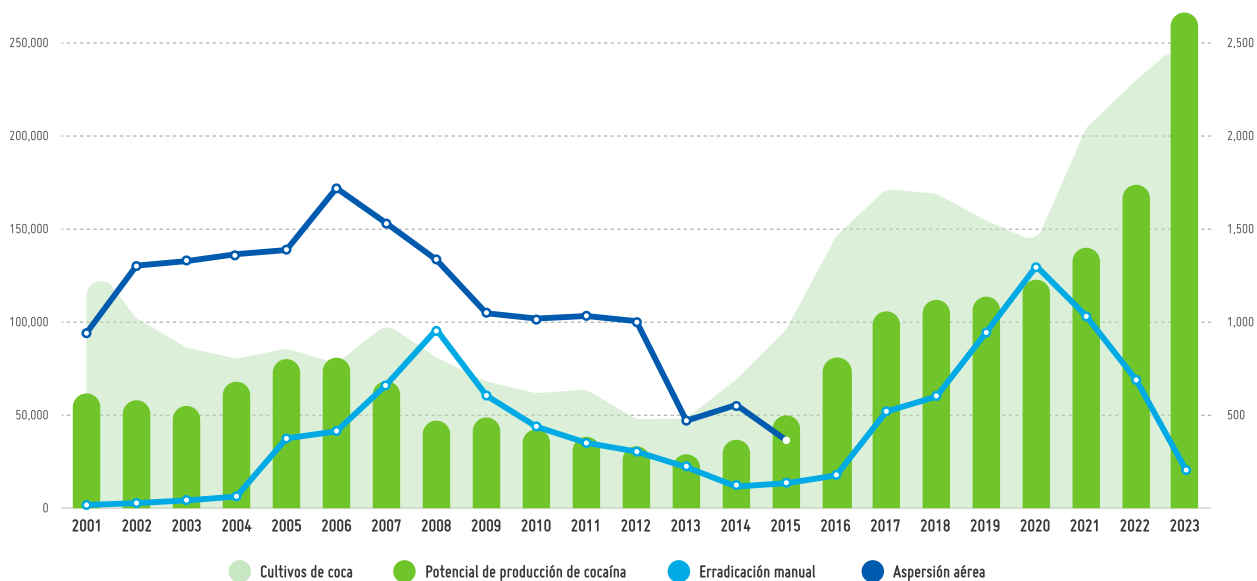
Del lado de la oferta, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) advirtió que en 2023 el mercado de la cocaína alcanzó máximos históricos y se consolidó como el de mayor crecimiento en el mundo. La expansión se registra tanto en mercados tradicionales —América Latina, Estados Unidos y Europa— como en nuevos destinos de Asia y África,

con un incremento superior al 20 % en la última década.

La producción mundial de cocaína, en la que participan Colombia, Bolivia y Perú, aumentó cerca del 34 % en 2023. Colombia se mantuvo como el principal productor, al concentrar alrededor del 70 % de la producción global, equivalente a 2.660 toneladas métricas, así como la mayor parte de los cultivos de coca, con 253.000 hectáreas. A la par, las incautaciones alcanzaron niveles récord: en el mundo se decomisaron cerca de 2.275 toneladas.

En Colombia, los cultivos de coca vienen creciendo desde 2014, en gran medida por la ausencia de una estrategia sostenida y efectiva para reducirlos. Aunque todos los gobiernos han destinado importantes esfuerzos y recursos, esas medidas no han logrado transformar las condiciones territoriales que permiten la permanencia de estos cultivos ni garantizar reducciones sostenibles.

GRÁFICA 1. CULTIVOS DE COCA Y ACCIONES PARA SU REDUCCIÓN 2001 – 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC).

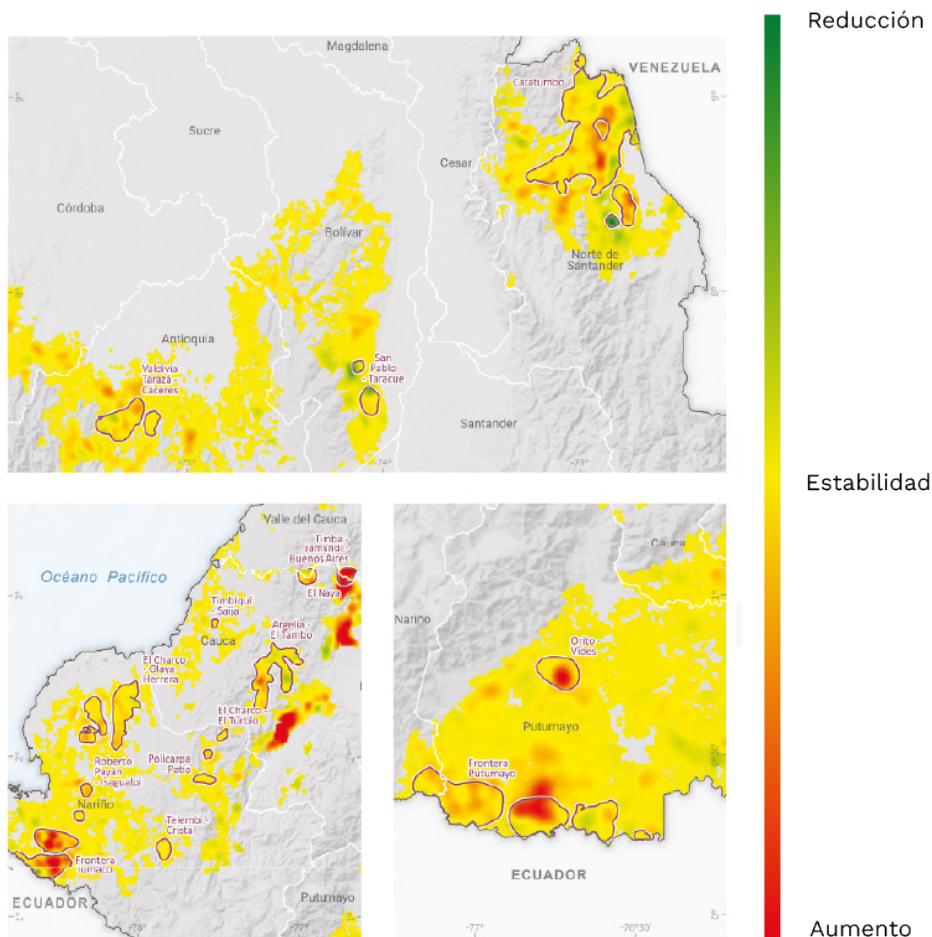
Además de las cifras históricas actuales de cultivos y producción potencial de cocaína, preocupa que cerca del 90 % de las áreas sembradas se haya sostenido en los mismos territorios durante la última década.

En 89 de los 181 municipios en los que se detectaron cultivos en 2023, su presencia se ha mantenido desde 2001. Además, en 7 de los 10 municipios que concentraron casi la mitad del área sembrada ese año, los cultivos han permanecido de manera continua. Los datos reflejan la ineficacia de más de 30 años

de políticas orientadas a reducir este fenómeno.

También preocupa que casi **la mitad de los cultivos de coca se concentra en áreas de especial importancia ambiental y cultural**, como parques nacionales naturales, reservas forestales y territorios étnicos, lo que representa una amenaza directa para su protección. Estos cultivos impulsan la deforestación, mientras que la producción de cocaína contamina suelos, fuentes de agua y afecta la fauna por el uso de sustancias químicas.

MAPA 1. PERMANENCIA DE LOS CULTIVOS DE COCA 2022-2023



Fuente: elaboración propia con información de seguimiento a las dinámicas de grupos armados de la FIP.

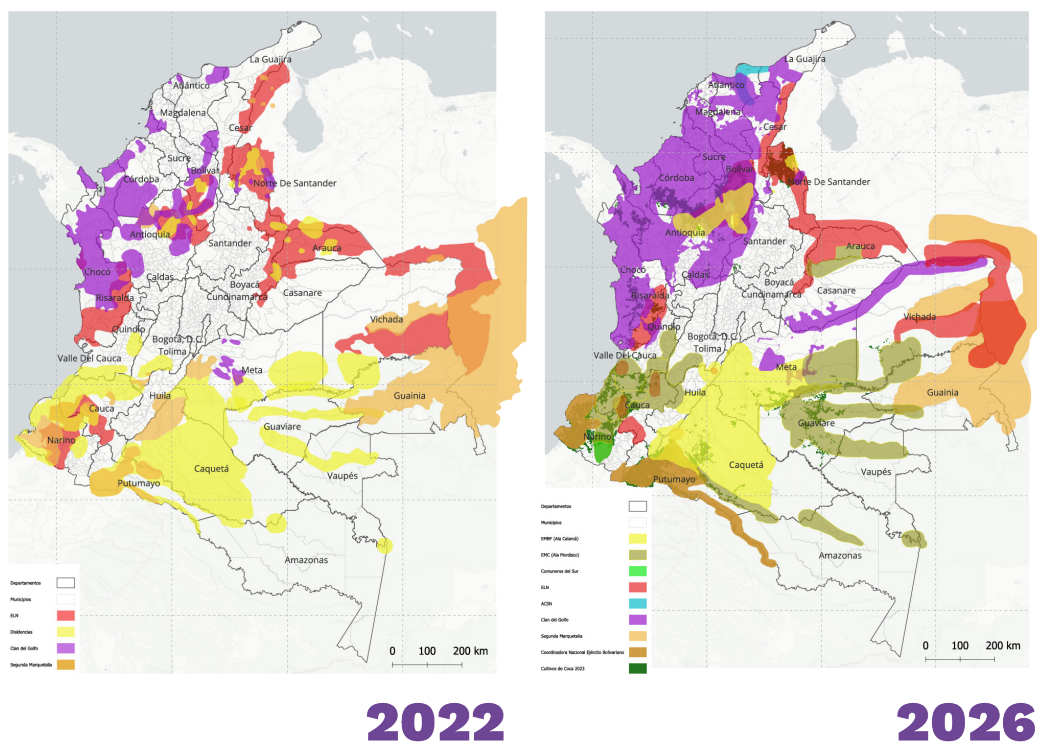
Las medidas tradicionales para controlar la oferta —como las incautaciones, la destrucción de laboratorios, la erradicación forzosa y la judicialización— no han mostrado resultados suficientes:

- La erradicación manual forzosa ha tenido un impacto limitado y ha generado efectos colaterales¹.
- La aspersión aérea enfrenta serias restricciones judiciales, provoca alta conflictividad social y afecta la legitimidad del Estado.
- La erradicación voluntaria ha mostrado mayores niveles de sostenibilidad cuando hace parte de procesos de transformación territorial de largo plazo.

- No se conoce el impacto real de las acciones de interdicción y judicialización, pero sí es evidente su falta de articulación con la política de seguridad.
- Tampoco hay avances ni resultados claros sobre las estrategias orientadas a reducir las rentas que los grupos criminales obtienen del narcotráfico.

Los grupos armados mantienen el control de los cultivos ilícitos a través de diversas formas de regulación social y económica. Además, articulan el mercado de la coca con otras economías ilegales, como la minería ilegal, el tráfico de personas, la extorsión y los delitos ambientales. Así se configura un ecosistema criminal que, en algunos territorios, supera las capacidades del Estado e incluso termina por reemplazarlo.

MAPA 2. COMPARATIVO DE LA INFLUENCIA DE GRUPOS ARMADOS 2022 Y 2026



Fuente: elaboración propia con información de seguimiento a las dinámicas de grupos armados de la FIP.

³ La erradicación manual forzosa tiene impactos limitados porque sus efectos suelen ser temporales. Si no está acompañada del abordaje de las condiciones económicas, sociales y de seguridad que sostienen la economía cocalera, la resiembra de la coca se da en las mismas zonas, reduciendo la sostenibilidad de los resultados. A ello se suman importantes costos sociales y de seguridad, derivados de la conflictividad con las comunidades y exposición de los erradicadores a la violencia de los grupos armados.

02

LAS APUESTAS DE LAS CAMPAÑAS PARA REDUCIR EL PROBLEMA DE LAS DROGAS



2. Las apuestas de las campañas para reducir el problema de las drogas

IVÁN CEPEDA

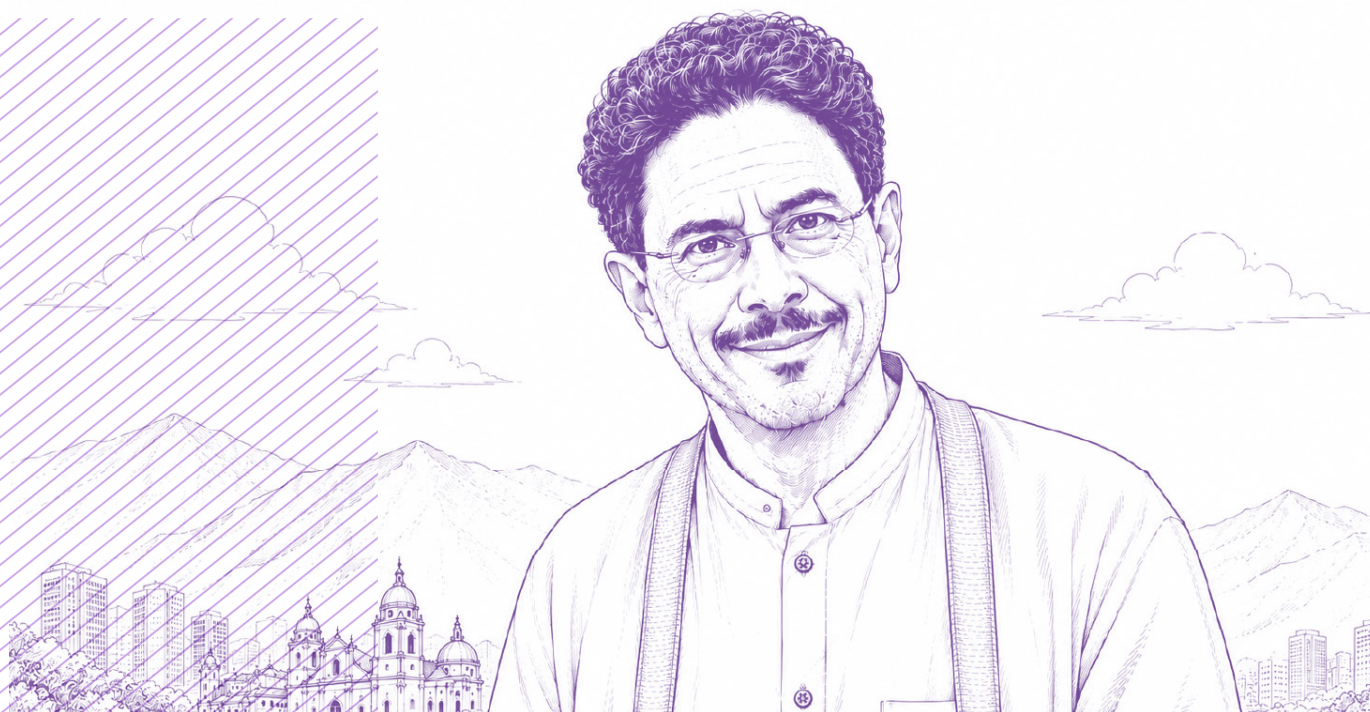
El programa de gobierno de Iván Cepeda presenta un capítulo denominado “Del fracaso de la lucha contra las drogas a la transformación y regulación de las economías ilícitas”, en el que presenta con claridad su visión sobre el narcotráfico y los impactos de las drogas en el país con énfasis en los territorios con cultivos de uso ilícito.

Además de este capítulo, el programa incorpora referencias a la política de drogas en distintas secciones, lo que sugiere que no la concibe como una política sectorial autónoma, sino como un componente transversal de su proyecto político. En este sentido, la política de drogas aparece vinculada a las transformaciones que, según la propuesta, requiere el país para superar lo que denomina una “crisis nacional”, entendida como la “profunda postración moral que atraviesa la sociedad colombiana después de décadas de guerra, corrupción, exclusión y banalización del sufrimiento humano”.

La política de drogas ocupa un lugar central en la campaña de Iván Cepeda y es transversal a los objetivos de su eventual gobierno. Esto se debe a que su propuesta parte de la premisa de que “el prohibicionismo ha perpetuado los ciclos de violencia, desigualdad rural y fortalecimiento de economías ilegales altamente rentables, con graves impactos ambientales, sociales y políticos”.

En coherencia con esta visión, este programa de gobierno plantea una reforma de la política de drogas basada en una “regulación integral de los mercados que reduzca la ilegalidad, evite la concentración económica y garantice la participación de las comunidades, asegurando también el respeto pleno de los derechos de las poblaciones no consumidoras”. En relación con los cultivos de uso ilícito, recoge la visión y objetivos del Acuerdo de Paz en esta materia.

En concreto, frente a la regulación, Cepeda promovería “rutas eficientes para avanzar hacia regulaciones participativas del cannabis, la hoja de coca y la ama-



pola, trasladando el control de estos mercados de las mafias al Estado y poniéndolos al servicio del bienestar colectivo”. Con miras a un eventual modelo regulatorio para las drogas hoy ilícitas, el programa de gobierno se enfoca el desarrollo de los usos industriales y medicinales² de estas plantas como fuente de ingresos y oportunidades económicas para las comunidades rurales.

En el caso de la hoja de coca, organizaciones campesinas y comunidades étnicas han impulsado iniciativas orientadas a la producción de alimentos, textiles, fertilizantes y productos fitoterapéuticos. Sin embargo, su consolidación continúa limitada por la ausencia de un marco normativo que autorice, regule y promueva este tipo de actividades. En cuanto al cannabis, la regulación para uso adulto no solo se presenta como una oportunidad económica para los territorios, sino también como un mecanismo para garantizar los derechos de las personas usuarias y avanzar hacia un enfoque de salud pública en la atención al consumo.

En consonancia con el Acuerdo de Paz, para Cepeda las causas del narcotráfico, de la misma forma que la inseguridad, son el resultado de problemas estructurales como la injusticia social, la desigualdad y la ausencia del Estado. Desde esta perspectiva, las drogas se entienden como una expresión de dinámicas históricas de exclusión y de un modelo de desarrollo que no ha logrado ofrecer alternativas económicas sostenibles a amplios sectores de la población. Por ello, la teoría de cambio del programa frente a los cultivos de uso ilícito descansa en la idea de que la transformación territorial es la condición necesaria para reducir de manera sostenible la dependencia de las comunidades rurales de esta economía ilícita.

La noción de transformación territorial es fundamental para comprender dicha teoría de cambio que subyace al programa. Es probablemente uno de los conceptos más importantes de la propuesta del candidato del Pacto Histórico: funciona como un eje articulador y un objetivo superior de su programa. Se entiende

como un proceso integral de cambio de las condiciones económicas, sociales, institucionales, ambientales y de seguridad de los territorios históricamente afectados por la exclusión, el conflicto armado y las economías ilícitas, orientado a garantizar derechos, fortalecer las capacidades comunitarias y construir participativamente alternativas sostenibles de bienestar y dignidad.

En línea con esta visión, Cepeda propone “una sustitución progresiva de las economías ilegalizadas”, pero enfatiza que esta no se limitará a la sustitución de cultivos. Plantea impulsar “una transformación productiva que permita a las comunidades vivir de la legalidad con dignidad”, mediante el acceso a la tierra, formalización de la propiedad, fortalecimiento de la asociatividad, mercados justos y vías terciarias, entre otras medidas.

Esta transformación es también resultado de la política de seguridad humana, que tiene entre sus objetivos el “control efectivo y diferenciado de los territorios mediante operaciones coordinadas y sostenidas de la Fuerza Pública, la interrupción de corredores estratégicos utilizados para actividades ilícitas y el despliegue simultáneo de la oferta institucional del Estado”.

No obstante, el programa deja abiertas preguntas sobre la relación entre las intervenciones de seguridad y las de desarrollo territorial. Aspectos clave como los mecanismos de coordinación entre ambas, las condiciones necesarias para consolidar los procesos de transformación territorial o los criterios para la selección y priorización de los territorios no se desarrollan con suficiente detalle, al igual que los recursos y presupuestos necesarios para lograrlos.

Otro de los objetivos que propone la campaña en relación con la seguridad y el control territorial es com-

² El Estatuto Nacional de Estupefacientes permite los usos médicos y científicos de la coca, la marihuana y la amapola, pero no los usos industriales porque estos no están autorizados por los tratados internacionales de drogas. No obstante, existe una posición jurídica que esgrime que la Convención Única de Estupefacientes de Naciones Unidas tiene algunas excepciones que permitirían estos usos. De aceptar esta interpretación, se requerirá la reglamentación de la Ley 14 de 1974, por medio de la cual se aprueba este tratado internacional de drogas.

batir “las estructuras criminales atacando su principal fuente de poder: los recursos económicos que financian sus operaciones y les permiten expandirse en los territorios”. Las reiteradas referencias a las fuentes de financiación de las organizaciones criminales sugieren que este constituye un componente prioritario de la estrategia de seguridad propuesta por Cepeda. Sin embargo, el programa no desarrolla las economías ilegales a las que se refiere ni presenta en profundidad los instrumentos ni las capacidades institucionales mediante los cuales se buscaría alcanzar este objetivo.

Cabe destacar que, más allá de la afectación de las rentas ilícitas de los grupos criminales, el programa no contempla otras medidas coercitivas para enfrentar el narcotráfico. Aunque no desarrolla el alcance de esta propuesta, menciona la “superación de la erradicación forzosa”, de lo que puede inferirse una continuidad con la política de drogas del gobierno Petro, en la que esta actividad dejó de ocupar un lugar prioritario al considerarse incompatible con un enfoque basado en la transformación territorial.

Tampoco se mencionan actividades tradicionales del control de drogas, como la interdicción, la destrucción de infraestructuras utilizadas para la producción de drogas ilícitas, el control de precursores químicos o la extradición. No es posible determinar si la ausencia de estas medidas y de nuevos mecanismos orientados a reducir la producción y el tráfico de drogas responde a la intención de asumir su continuidad sin desarrollarlas expresamente, por considerarlas no prioritarias, o si, por el contrario, el programa parte de la premisa de que este tipo de estrategias son ineficaces.

La ausencia de referencias al microtráfico resulta aún más llamativa, dado que su abordaje requiere no solo medidas coercitivas para controlar la distribución de drogas y las estructuras criminales que participan en este mercado, sino también acciones de protección para las personas en situación de vulnerabilidad vinculadas a estas actividades y estrategias orientadas a prevenir su incorporación a ellas.

En cuanto al consumo de sustancias psicoactivas, el programa le otorga un lugar relevante dentro de su visión de la política de drogas, aunque no desarrolla una política pública específica sobre el tema. No obstante, su enfoque es claro: concibe el consumo como un asunto de salud pública y de derechos humanos de las personas usuarias. Más allá de promover estrategias de reducción de daños y acciones de prevención dirigidas a niños, niñas y adolescentes, el plan no presenta propuestas concretas.

Finalmente, el programa de gobierno de Iván Cepeda incorpora una dimensión internacional a su propuesta de política de drogas. En línea con su crítica al prohibicionismo, plantea promover en los escenarios multilaterales un debate orientado a superar el paradigma de la “guerra contra las drogas”, impulsando la realización de la Conferencia Internacional prevista en el Acuerdo de Paz de 2016.

El programa sustenta esta posición en la idea de que el problema de las drogas ha sido abordado históricamente como una amenaza a la seguridad global, ha favorecido respuestas represivas y ha trasladado una carga desproporcionada a los países productores. Desde esta perspectiva, los costos sociales, ambientales e institucionales de la política de drogas han recaído principalmente sobre países como Colombia. Por esto, Cepeda propone una agenda basada en el principio de corresponsabilidad internacional, orientada a fortalecer alianzas regionales para el objetivo de reducir el narcotráfico y sus impactos desiguales. Esta propuesta refleja la convicción de que las transformaciones que plantea para Colombia requerirán cambios en el régimen internacional de control de drogas.

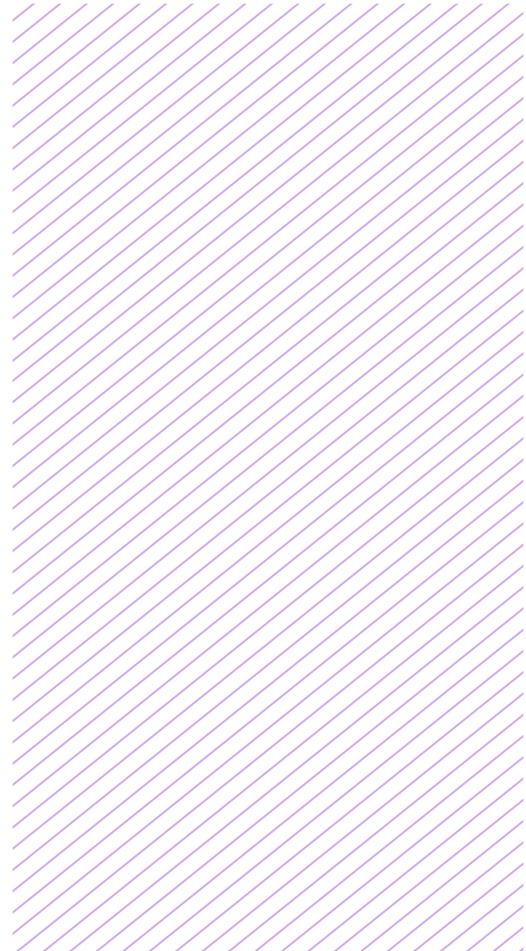
En conjunto, la propuesta de este candidato refleja una visión consistente con el enfoque que ha promovido el gobierno Petro en materia de drogas. Su principal fortaleza radica en reconocer la complejidad del fenómeno y en vincular la política de drogas con objetivos más amplios de construcción de paz y transformación territorial. Esta aproximación pue-

de favorecer el desarrollo de respuestas innovadoras y más acordes con la naturaleza multidimensional del problema, al tiempo que contribuye a superar la inercia histórica que ha llevado al Estado a abordar las drogas desde perspectivas parciales y simplistas, insuficientes para responder a sus profundas implicaciones sociales, económicas, ambientales y de seguridad.

Sin embargo, de manera paradójica, esta amplitud conceptual también puede constituir una de las principales limitaciones de la propuesta. Aunque el programa ofrece un diagnóstico bien desarrollado y coherente sobre las múltiples dimensiones del problema de las drogas y sus profundos impactos en el país, proporciona pocos elementos para comprender cuáles serían las apuestas prioritarias de un eventual gobierno de Cepeda durante su periodo presidencial. Es importante reiterar la ausencia de claridad en su programa sobre la estrategia de seguridad en territo-

rios con cultivos de uso ilícito controlados por grupos criminales y su articulación con la transformación territorial.

En general, el documento desarrolla con escaso detalle elementos que permitan comprender cómo podrían alcanzarse estos objetivos durante un período de gobierno de cuatro años o cuáles serían las metas concretas que orientarían su implementación. Tampoco ofrece suficientes elementos para evaluar la viabilidad política, institucional, jurídica y financiera de varias de sus propuestas, especialmente en un contexto de restricciones fiscales y de crecientes demandas sobre la capacidad del Estado. En este sentido, más que un conjunto de propuestas programáticas claramente delimitadas, la campaña presenta una visión política de largo plazo en la que la política de drogas ocupa un lugar relevante dentro de un proyecto más amplio de transformación territorial.



ABELARDO DE LA ESPRIELLA

Abelardo de la Espriella concibe “la penetración del narcotráfico y de las economías ilegales” como una de las cuatro amenazas principales que enfrenta hoy el país. Para el candidato, “la cocaína es la fuente de todas las formas de violencia”. La centralidad que adquiere este tema en su propuesta de gobierno se refleja en que las medidas relacionadas con el narcotráfico ocupan el primer lugar dentro del apartado de “propuestas clave” del componente de seguridad. Según la campaña, “la seguridad que necesita Colombia se consigue atacando la raíz del crimen: la coca”.

A partir de sus intervenciones públicas, puede inferirse que el marco conceptual de su estrategia es el del narcoterrorismo. Bajo este enfoque, narcotráfico y grupos criminales constituyen manifestaciones de una misma amenaza y la respuesta estatal busca combatirlos de manera simultánea.

La propuesta consiste en “destruir las 330.000 hectáreas de coca”³ mediante fumigación aérea, erradicación manual, persecución de capitales ilícitos, extinción de dominio exprés, sustitución de cultivos y extradición. Sin embargo, el programa no explica cómo estas herramientas se articularían entre sí ni cómo se integrarían a una estrategia de control territorial.

Adicionalmente, la propuesta no hace referencia a otras de las herramientas que históricamente han ocupado un lugar central en la estrategia del Estado colombiano contra el narcotráfico, entre ellas la incautación de drogas y precursores químicos, así como la identificación y destrucción de infraestructuras para la producción de drogas. Esta omisión resulta muy llamativa si se considera que estas son las actividades principales utilizadas tradicionalmente en el país para contrarrestar el tráfico y la producción de drogas.

Además, se constituyen en indicadores para calificar el desempeño en la lucha contra el narcotráfico,



³ Esta cifra no corresponde a los datos oficiales de coca. En 2023, UNODC reportó 253.000 hectáreas cultivadas con coca y, aunque no se publicó el informe de 2024, el gobierno del Presidente informó que UNODC detectó 261.000 hectáreas este año.

especialmente por parte de Estados Unidos a la hora de definir anualmente la certificación de Colombia. En este sentido, estos indicadores han desempeñado un papel importante en la sostenibilidad de los esquemas de cooperación bilateral en esta materia.

Pese a lo anterior, la campaña de Abelardo de la Espriella para reducir el narcotráfico refleja una visión similar a la de Estados Unidos⁴, que lo considera una amenaza directa a su seguridad nacional. Bajo un marco de lucha contra el terrorismo, este país prioriza la “lucha contra las organizaciones criminales transnacionales y las amenazas terroristas extranjeras” y condiciona fuertemente resultados por parte de los países productores bajo la lógica de “atacar la producción en la fuente”.

En la misma línea, la visión de la política drogas de De la Espriella se centra en la reducción de la oferta de drogas con miras a la eliminación del cultivo, la producción y el tráfico. Frente a este último, ha dicho que dará de “de baja todo avión cargado de droga que salga de Colombia” y que ordenará “hundir todas las lanchas que salgan por el Caribe, por el Pacífico y por el Golfo de Urabá”. Esta última declaración parece que propone replicar los ataques a embarcaciones presuntamente utilizadas para el tráfico de drogas de Colombia por parte de Estados Unidos⁵ desde septiembre de 2025.

Frente a los cultivos de uso ilícito, la apuesta central es la erradicación masiva bajo el supuesto de que la reducción del área cultivada disminuirá la producción de cocaína y debilitará las organizaciones criminales. Según la campaña, existe un plan para “acabar con la coca en 18 meses” mediante una combinación de fumigación aérea, erradicación manual, sustitución de cultivos y medidas de reactivación del campo.

No obstante, la propuesta ofrece pocos elementos para comprender cómo se alcanzarían estos resultados. No se precisan criterios de priorización territorial, mecanismos de coordinación entre instrumentos ni la forma en que se superarían las limitaciones legales, técnicas y operativas existentes. Tampoco hay claridad

sobre lo que ocurriría con las familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y al programa RenHacemos, que están en el proceso para sustituir o a la espera de que el Estado cumpla compromisos pendientes. El programa tampoco desarrolla con suficiente claridad la relación entre estas intervenciones y la política de seguridad, ni explica cómo ambas dimensiones se coordinarían para generar las condiciones necesarias para la transformación territorial que propone.

Finalmente, uno de los mayores desafíos de la política de drogas —y probablemente una de las intervenciones con mayor potencial para debilitar de manera efectiva al narcotráfico— es la reducción de la financiación de los grupos criminales provenientes de las economías ilegales. Sin embargo, este asunto tiene escaso desarrollo en la campaña. Más allá de incluir en el listado de actividades la “persecución a los capitales de los narcos” y la “extinción de dominio exprés”, no se identifican propuestas orientadas a la prevención, detección, investigación y sanción de las finanzas criminales, a la gestión eficaz de los riesgos del lavado de activos ni al rol que ejercerán las entidades con competencia en esta materia, en especial la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

Adicionalmente, la campaña presenta al narcotráfico como “la base de la pirámide de la ilegalidad”, atribuyéndole un papel central en la configuración y sostenimiento de otras economías ilícitas, como la minería ilegal (no se especifica si de oro, carbón y o de minerales críticos), la extorsión, el secuestro, el hurto y el contrabando. Sin embargo, más allá de esta caracterización, no se identifican medidas específicas para

⁴ The White House, 2026 National Drug Control Strategy Fact Sheet (Washington, D.C., 4 de mayo de 2026), <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2026/05/2026-national-drug-control-strategy-fact-sheet/>.

⁵ Konstantin Toropin y Ben Finley, “Recent Survivors of US Boat Strikes Haven’t Been Found, Bringing Overall Death Toll to 199,” *The Washington Post*, 28 de mayo de 2026, Recent survivors of US boat strikes haven’t been found, bringing overall death toll to 199 - *The Washington Post*

reducir la incidencia de estas actividades ni para intervenir los ecosistemas criminales que están asociados actualmente a la expansión y el fortalecimiento de grupos criminales en contextos urbanos y rurales.

El protagonismo que esta campaña le da al control de la oferta de drogas contrasta con la escasa atención a otros asuntos igualmente relevantes para otros segmentos de la población colombiana. En materia de consumo de sustancias psicoactivas, Abelardo de la Espriella propone construir “10 megacentros de rehabilitación para darle la mano a los colombianos que luchan con las adicciones que el narcotráfico ha causado”. Más allá de esta mención, la campaña no ha proporcionado información adicional que permita identificar el enfoque de atención que orientarían estos centros, su ubicación, los servicios que ofrecerían, o la población a la que estarían dirigidos.

Según su campaña, “su postura no desconoce la complejidad del fenómeno. Distingue claramente entre los consumidores, a quienes considera personas que enfrentan un problema de salud pública y que deben recibir apoyo y tratamiento, y quienes producen, distribuyen o promueven las sustancias.” Al mismo tiempo considera que “durante años se ha pretendido justificar el consumo como un ejercicio de libertad individual, sin considerar que la llamada ‘libertad’ de unos pocos termina convirtiéndose en tragedia colectiva”.

Aunque estas afirmaciones presentan señales ambiguas sobre su aproximación al consumo de drogas, no ofrecen información suficiente para determinar cómo el candidato concibe este asunto. En consecuencia, a partir de la información disponible, no resulta claro si las personas que usan drogas serían abordadas principalmente desde una perspectiva de control y sanción o desde un enfoque de salud pública y, de ser este último el caso, cuáles serían sus alcances.

En contraste con las pocas definiciones en materia de consumo, el candidato se opone explícitamente a la regulación de las drogas. Según su campaña, De la Espriella “rechaza con firmeza cualquier intento de normalización o legalización que pretenda presentarse como una solución simplista a un problema estructural”. La relaciona con una “crisis ética” o con “radicalismos disfrazados de modernidad”.

Otro asunto de especial relevancia para la población colombiana, particularmente en los contextos urbanos, es el microtráfico. Este ha sido un tema ampliamente descuidado por las políticas públicas y por el Estado, y también por esta campaña. Ello resulta particularmente llamativo dada su estrecha relación con la disponibilidad de drogas para el consumo doméstico, la instrumentalización de poblaciones vulnerables en contextos urbanos —especialmente jóvenes, mujeres y habitantes de calle—, el fortalecimiento de estructuras criminales y diversas manifestaciones de violencia urbana.

Se trata, además, de un fenómeno en el que confluyen, al igual que en muchos territorios rurales afectados por las economías ilícitas, múltiples políticas públicas cuyos objetivos e instrumentos pueden entrar en tensión. En este caso, las relacionadas con la seguridad ciudadana, la recuperación y garantía del derecho al espacio público, la salud pública y el desarrollo humano.

Consideradas en conjunto, las propuestas muestran una política de drogas ampliamente subordinada a la política de seguridad. Este enfoque puede favorecer la priorización de objetivos asociados al control del crimen, relegando dimensiones igualmente relevantes relacionadas con el desarrollo territorial, la salud pública y los impactos sociales de las economías ilícitas. Asimismo, puede llevar a subestimar los efectos colaterales de determinadas intervenciones. Por ejemplo, una erradicación efectiva y generalizada

de la coca podría generar impactos socioeconómicos significativos en territorios donde esta economía tiene un peso determinante.

De consolidarse una política pública bajo este enfoque, podrían revertirse parcialmente los avances hacia estrategias más integrales que incorporan perspectivas de salud pública, reducción de daños, desarrollo rural e inclusión social.

En términos de idoneidad y viabilidad, la escasa información disponible sobre las propuestas no permite realizar una valoración detallada. Sin embargo, es necesario hacer una anotación respecto a la meta de erradicar los cultivos de coca mediante fumigación con herbicidas (como el glifosato). Más allá de los conflictos sociales y los problemas de legitimidad que esta medida podría generar, existen importantes limitaciones judiciales, operativas y logísticas que plantean serias dudas sobre la posibilidad de intervenir de manera efectiva el área cultivada con coca.

En materia normativa, aunque el uso de bioherbicidas no enfrenta las mismas restricciones judiciales que el glifosato, varias de las condiciones establecidas por la Corte Constitucional para la reanudación de los programas de aspersión aérea seguirían siendo aplicables. Su cumplimiento exige la realización de estudios técnicos, la adopción de medidas de prevención, seguimiento y participación, así como la movilización de importantes recursos humanos, técnicos y financieros. Todo esto implica que un programa de esta naturaleza difícilmente podría ponerse en marcha de manera inmediata. Adicionalmente, estaría expuesto a acciones judiciales, tutelas y controversias sociales que podrían retrasar, limitar o impedir su implementación.

A estos desafíos se suman importantes dificultades operativas y logísticas. La puesta en marcha de un programa de fumigación aérea requiere capacidades aeronáuticas, personal especializado, sistemas de mo-

nitoreo, infraestructura de apoyo y recursos financieros considerables. En el contexto de las actuales restricciones fiscales del país, la viabilidad de una estrategia de esta magnitud dependería en buena medida del apoyo de la cooperación internacional, particularmente de Estados Unidos, cuyos recursos para estos fines no están garantizados en los próximos años.

La experiencia histórica también plantea interrogantes sobre la factibilidad de la meta propuesta. El mayor nivel de aspersión aérea registrado en Colombia fue de aproximadamente 172.000 hectáreas en 2006, cifra que hoy sería difícil de igualar debido a las restricciones existentes y a las zonas donde este tipo de operaciones no puede realizarse. En consecuencia, aun si la fumigación estuviera disponible, difícilmente podría constituirse en la única herramienta para enfrentar los cultivos de uso ilícito y requeriría complementarse con otras estrategias orientadas a transformar las condiciones territoriales que favorecen su persistencia.

Las propuestas de Abelardo de la Espriella se articulan alrededor de una visión tradicional de la política de drogas, centrada principalmente en la seguridad y en la reducción de la oferta mediante la erradicación de cultivos y el combate a las organizaciones criminales. La información disponible deja interrogantes sobre la viabilidad de sus metas y sobre el lugar que ocuparían dimensiones como el desarrollo territorial, la salud pública y la afectación de las finanzas criminales, aspectos ampliamente reconocidos como determinantes para la sostenibilidad de los resultados en materia de drogas. Bajo estas condiciones, el principal desafío para una eventual implementación de estas propuestas será demostrar que pueden traducirse en resultados sostenibles, sin reproducir las limitaciones ni los costos sociales asociados a estrategias similares implementadas en el pasado.

CONCLUSIONES

La lectura comparada de los dos programas evidencia visiones sustancialmente diferentes sobre el problema de las drogas y las respuestas para enfrentarlo. Más que diferencias de énfasis, se trata de concepciones divergentes sobre las causas del narcotráfico, el papel del Estado y los instrumentos más adecuados para intervenir (ver cuadro). Para Iván Cepeda, el narcotráfico es principalmente el resultado de vulnerabilidades sociales y territoriales; para Abelardo de la Espriella, es ante todo una consecuencia de la pérdida de autoridad y control estatal.

Estas diferencias reflejan debates más amplios sobre política de drogas que, aunque suelen presentarse como discusiones técnicas, están atravesados por visiones morales, políticas e ideológicas sobre la libertad, los derechos y el rol del Estado⁶. Mientras perspectivas progresistas tienden a enfatizar factores como la exclusión, la desigualdad y las condiciones territoriales, corrientes conservadoras privilegian explicaciones asociadas al crimen, la ausencia de autoridad y el incumplimiento de la ley. El riesgo de ambas aproximaciones es que, cuando se convierten en posiciones rígidas, terminan ofreciendo explicaciones parciales de un fenómeno complejo.

Para Cepeda, la respuesta se encuentra en la transformación territorial; para De la Espriella, en la restauración de la autoridad. Aunque el enfoque de Cepeda logra capturar de forma considerablemente más completa la complejidad del problema de las drogas, deja interrogantes sobre el papel de la seguridad en territorios bajo control de grupos criminales. Por su parte, la centralidad de la seguridad en la propuesta de De la Espriella tiende a relegar factores estructurales asociados al desarrollo y la inclusión social.

En ambos casos, la subordinación de la política de drogas a agendas más amplias de gobierno genera limitaciones. Reduce la capacidad de ofrecer una visión integral del problema, dificulta la identificación de objetivos específicos, prioridades, metas e indicadores de resultado; y limita la evaluación de la viabilidad de

las propuestas. Más allá de sus diferencias, ninguno de los programas presenta una estrategia que articule de manera equilibrada las distintas dimensiones del fenómeno y sus impactos sobre personas, comunidades y territorios.

Lo anterior resulta preocupante en un contexto marcado por niveles históricamente altos de cultivos de uso ilícito, una creciente profesionalización de la producción de cocaína, la consolidación de economías basadas en estas siembras y elevados niveles de gobernanza criminal. En paralelo a los debates, necesarios y legítimos, sobre los límites y fracasos de la guerra contra las drogas, resulta urgente asegurar la voluntad política y construir gradualmente las capacidades institucionales necesarias para formular e implementar una política de drogas coherente con los desafíos actuales. Esta política debe ser viable, contar con metas claras para los próximos cuatro años y, al mismo tiempo, estar orientada por una visión de largo plazo que haga posibles transformaciones sostenibles.

El problema no se explica únicamente por enfoques equivocados o insuficientes, sino también por las dificultades del Estado para articular sus capacidades institucionales, sostener estrategias en el tiempo y construir relaciones duraderas de legitimidad y confianza con las comunidades.

La principal limitación de buena parte de los debates sobre política de drogas es asumir que existe una única respuesta válida para territorios profundamente distintos. Los cultivos de uso ilícito no cumplen las mismas funciones económicas, sociales y políticas en todas las regiones, ni están asociados a los mismos niveles de presencia estatal, gobernanza criminal o integración a los mercados legales.

⁶ Mark Bone, "Deconstructing Prohibitionist Ideology: A Qualitative Study of Views Among People Who Use Drugs" (International Journal of Drug Policy, 2019); David Acevedo Gómez y Andrés Macías Tolosa, "Los sistemas de creencias en la política de drogas en Colombia 2000–2015. Un análisis desde el Marco de Coaliciones Promotoras" (Estudios de Derecho, 2019); y Francisco E. Thoumi, diversos trabajos sobre drogas, instituciones y cultura de la legalidad.

No es lo mismo intervenir un territorio donde predominan economías campesinas de subsistencia que uno donde existen enclaves altamente especializados de producción y procesamiento bajo control de grupos armados. Por eso, el próximo gobierno deberá avanzar hacia una estrategia territorializada que funcione como una verdadera caja de herramientas de política pública, capaz de combinar, según las condiciones locales, instrumentos de seguridad, desarrollo rural, formalización de la tierra, infraestructura, justicia, salud pública, fortalecimiento institucional y sustitución o reconversión productiva. Más que aplicar soluciones uniformes, el desafío consiste en construir

respuestas diferenciadas que reconozcan la diversidad de trayectorias, capacidades y riesgos presentes en los territorios afectados por las economías ilícitas.

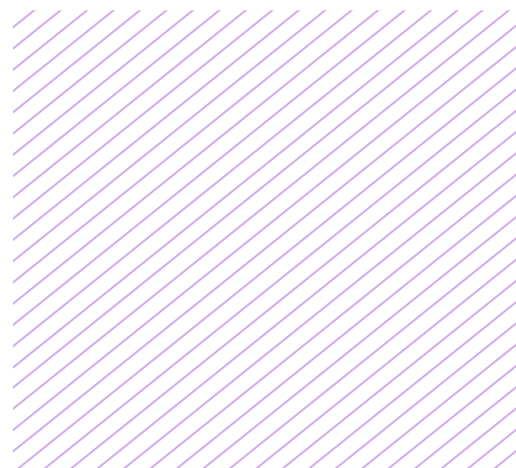
El desafío para quien asuma la Presidencia el 7 de agosto de 2026 será implementar una política de drogas que continúe el debate sobre las reformas necesarias al enfoque tradicional, responda de manera equilibrada a las dimensiones de seguridad, salud pública, desarrollo y derechos humanos, y produzca resultados medibles y sostenibles. En última instancia, el reto consiste en traducir el reconocimiento de la complejidad del fenómeno en estrategias coherentes, viables y eficaces.

TABLA 1. VISIÓN Y PROPUESTAS PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN LOS PLANES DE GOBIERNO DE IVÁN CEPEDA Y ABELARDO DE LA ESPRIELLA

VISIÓN / TEMA	IVÁN CEPEDA	ABELARDO DE LA ESPRIELLA
Problema principal	Exclusión social, desigualdad, ausencia del Estado y fracaso de la guerra contra las drogas	Pérdida de autoridad, expansión criminal, captura territorial
Teoría de cambio	La transformación territorial disminuirá las rentas ilegales y la violencia	La recuperación del monopolio de la fuerza permitirá reducir la criminalidad y las economías ilegales
Principales instrumentos	Desarrollo rural, sustitución voluntaria, regulación, implementación del Acuerdo de Paz, fortalecimiento institucional territorial	Fumigación, erradicación, fortalecimiento militar y policial, recuperación del control territorial, persecución criminal
Acuerdo de Paz	Es el marco de transformación territorial y de la política de drogas	Ausente en relación con la política de drogas
Narcotráfico	Economía ilícita compleja asociada al conflicto, la exclusión y la falta de oportunidades	Amenaza a la seguridad nacional y fuente de fortalecimiento criminal
Cultivos de coca	Resultado de condiciones estructurales y territoriales	Manifestación del control criminal sobre territorios
Erradicación	“La superación de la erradicación forzada”	Instrumento central; énfasis en la fumigación aérea.
Desarrollo rural en territorios con cultivos de uso ilícito	Transformación productiva que	Se menciona pero no es prioritario.
Inclusión financiera	permita a las comunidades vivir de la legalidad con dignidad. No se limita a la sustitución	Ausente

VISIÓN / TEMA	IVÁN CEPEDA	ABELARDO DE LA ESPRIELLA
Problema principal	Exclusión social, desigualdad, ausencia del Estado y fracaso de la guerra contra las drogas	Pérdida de autoridad, expansión criminal, captura territorial
Teoría de cambio	La transformación territorial disminuirá las rentas ilegales y la violencia	La recuperación del monopolio de la fuerza permitirá reducir la criminalidad y las economías ilegales
Principales instrumentos	Desarrollo rural, sustitución voluntaria, regulación, implementación del Acuerdo de Paz, fortalecimiento institucional territorial	Fumigación, erradicación, fortalecimiento militar y policial, recuperación del control territorial, persecución criminal
Acuerdo de Paz	Es el marco de transformación territorial y de la política de drogas	Ausente en relación con la política de drogas
Narcotráfico	Economía ilícita compleja asociada al conflicto, la exclusión y la falta de oportunidades	Amenaza a la seguridad nacional y fuente de fortalecimiento criminal
Cultivos de coca	Resultado de condiciones estructurales y territoriales	Manifestación del control criminal sobre territorios
Erradicación	"La superación de la erradicación forzada"	Instrumento central; énfasis en la fumigación aérea.
Desarrollo rural en territorios con cultivos de uso ilícito	Transformación productiva que	Se menciona pero no es prioritario.
Inclusión financiera	permita a las comunidades vivir de la legalidad con dignidad. No se limita a la sustitución	Ausente
Conectividad vial	Ausente	Ausente
Formalización de la propiedad rural	Componente de la transformación productiva de territorios donde se cultiva coca, marihuana y amapola	Ausente
Focalización territorial	Componente de la transformación productiva de territorios donde se cultiva coca, marihuana y amapola	Ausente
Participación y liderazgo comunitario	Ausente	Ausente

Fuente: Elaboración propia



03

**LOS RETOS DEL PRÓXIMO
GOBIERNO: APUESTAS
ESTRATÉGICAS PARA
REDUCIR LA COCA SIN
REPETIR ERRORES**



3. Los retos del próximo gobierno: apuestas estratégicas para reducir la coca sin repetir errores

La FIP considera necesario y urgente que el próximo gobierno desarrolle una estrategia con la transformación territorial en la que confluyen las demás políticas del gobierno orientadas a garantizar la seguridad, impulsar el desarrollo y proteger el medio ambiente. Esta sección presenta elementos que el próximo gobierno debe tener en cuenta para la formulación de una política de drogas para territorios con presencia de coca, marcadas por el control o la influencia de grupos armados y por economías ilegales.

Esta propuesta concibe la transformación territorial como una inversión estratégica de largo plazo, en la que la seguridad, el desarrollo económico, la provisión de bienes públicos, el ordenamiento territorial y la participación comunitaria se articulan bajo un liderazgo compartido entre el sector privado, el Estado y las comunidades. No promete resultados inmediatos, pero sí cambios estructurales y sostenibles, capaces de alterar las trayectorias históricas de regiones que han quedado atrapadas entre la ilegalidad y la exclusión.

1. Crear y priorizar las condiciones básicas para que el desarrollo sea posible.

Esto implica garantizar la provisión de bienes públicos como conectividad vial, infraestructura, servicios públicos, así como ampliar el acceso a crédito y promover la inclusión financiera. Un requisito clave es el ordenamiento territorial, la formalización de la propiedad y la actualización del catastro. Sin seguridad jurídica sobre la tierra, la transformación territorial no es viable. La informalidad frena la inversión, dificulta el acceso a crédito y la planificación productiva, además de facilitar la captura del territorio por actores ilegales. También es fundamental que el Estado diseñe e implemente estrategias específicas para proteger y conservar las zonas de especial importancia

ambiental y cultural.

2. Articular la seguridad para recuperar el control del territorio.

Garantizar una articulación efectiva entre la estrategia de seguridad y la intervención territorial es clave para recuperar de manera gradual el control, entendiendo la complejidad de cada zona, especialmente la relación entre criminalidad, cultivos ilícitos y otras economías ilegales. Esto exige el liderazgo de una autoridad civil y una coordinación estricta con la estrategia para reducir los cultivos ilícitos y con la agenda social y ambiental del gobierno. Es clave alinear las intervenciones con las condiciones reales de seguridad, para no exponer a las comunidades ni fortalecer, de forma indirecta, a estructuras criminales.

3. Adoptar un enfoque territorial diferencial, no una fórmula única.

Un verdadero enfoque territorial implica superar dos fallas que han caracterizado las políticas tradicionales y no han logrado resultados sostenibles. La primera es abandonar la lógica homogénea y, en su lugar, diseñar estrategias acordes con las características y realidades específicas de cada territorio focalizado. La segunda es intervenir el territorio de manera integral, para lograr el compromiso y el control social colectivo que mantengan la coca erradicada, en vez de firmar acuerdos individuales con familias. Estos acuerdos han generado incentivos perversos, desconfianza derivada de incumplimientos de programas anteriores y han limitado la sostenibilidad de los resultados.

4. Priorizar con enfoque estratégico y realista.

Focalizar territorios a partir de una caracterización rigurosa, priorizando aquellos con condiciones favorables para una intervención efectiva y sostenible, y

considerando la capacidad del Estado en términos financieros, administrativos y humanos. La selección debe basarse en tres criterios concurrentes: su relevancia estratégica frente a las economías ilícitas, la existencia de potencial productivo con posibilidades reales de encadenamiento económico; y la presencia de condiciones mínimas de seguridad que permitan intervenir sin generar riesgos adicionales. Este triple criterio evita dispersar esfuerzos e intervenir de manera prematura en zonas donde el riesgo supera la capacidad de gestión. En territorios con áreas de especial importancia ambiental y cultural, la intervención debe respetar la normatividad vigente, reconocer la vulnerabilidad de estas poblaciones, sus conflictos con el Estado y la dependencia de actividades no permitidas, así como explorar el potencial económico de la bioeconomía.

5. Innovar en el control para que la producción y el tráfico sean más riesgosos.

Innovar en las acciones de control de la producción y el tráfico de drogas, superando el énfasis exclusivo en resultados operativos y utilizando de manera estratégica herramientas como la erradicación voluntaria, la interdicción, el control de insumos y precursores, y la judicialización. El objetivo es aumentar los riesgos de producir cocaína y traficarla para desincentivar la vinculación de personas a estas actividades. El enfoque actual, centrado en cifras operativas y metas de gestión, termina por limitar la consecución de resultados y la evaluación de la eficacia de las acciones y de la política en su conjunto.

6. Golpear las finanzas del crimen organizado.

Enfocar los esfuerzos en debilitar la capacidad financiera de los grupos armados, fortaleciendo la prevención, detección y sanción del lavado de activos, así como optimizando los mecanismos de extinción

de dominio sobre bienes y capitales ligados al narcotráfico y otras economías ilícitas. Esto exige un uso intensivo de la inteligencia para detectar el lavado de activos no solo en el sistema financiero sino en distintos sectores de la economía, así como priorizar su persecución judicial en cooperación internacional.

7. Pensar a largo plazo para lograr cambios reales.

Planear con una visión de largo plazo permite cambios estructurales y avances sostenibles. Las acciones orientadas a la obtención de resultados cortoplacistas explican, en buena parte, el aumento de los cultivos de coca. Si se quieren territorios consolidados, economías lícitas que funcionen, una reducción sostenida de la reincidencia, un fortalecimiento institucional local y una provisión estable de bienes públicos rurales, es indispensable aceptar horizontes más amplios, mayor coherencia institucional y estabilidad en las intervenciones.

8. Asegurar un liderazgo fuerte y permanente desde la Casa de Nariño.

Contar con un liderazgo o con una instancia de dirección estratégica al más alto nivel del Ejecutivo que garantice una planificación ordenada, la coordinación de la oferta institucional, el monitoreo constante de las intervenciones y la toma oportuna de decisiones para asegurar una implementación efectiva y coherente de la estrategia.

9. Activar al sector privado y a la sociedad civil.

Incentivar y aprovechar el rol del sector privado para implementar, apalancar, acompañar y/o dar continuidad a acciones que respalden la estrategia. Las empresas pueden asegurar mercados, transferir estándares de calidad, reducir riesgos comerciales y escalar la producción de forma organizada. Por su parte, la sociedad civil y la cooperación internacional

contribuyen a promover y fortalecer asociaciones de comercialización —con mayores volúmenes y poder de negociación—, apoyan la investigación y la generación de información, hacen seguimiento a resultados y aportan a la formación y capacitación de las comunidades y al monitoreo y evaluación de acciones y programas.

10. Consolidar a las comunidades como protagonistas.

Fortalecer la participación comunitaria a través de los modelos e instancias existentes para incorporar su visión de desarrollo y aprovechar sus capacidades y liderazgo, con el fin de garantizar el éxito, la sostenibilidad y la legitimidad de la estrategia. Es clave superar el enfoque centrado en la asistencia técnica y avanzar hacia la transferencia de capacidades, entendiendo que la población local no es receptora pasiva, sino agentes de cambio de sus propias condiciones socioeconómicas y de la protección del ambiente.

Foto: DSCI / El Gobierno Petro desplegó el programa RenHacemos para la sustitución de cultivos de uso ilícito.



Compromisos del próximo gobierno con familias en territorios con coca

- Cerca de 20.000 familias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), derivado del Acuerdo de Paz, aún no han visto cumplidos los compromisos del programa, lo que representa alrededor de 500.000 millones de pesos.
- Más de 30.000 familias participan en el programa de desarrollo alternativo RenHacemos implementado por el gobierno actual en 23 municipios de 7 departamentos: Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Vichada. Algunos de estos acuerdos se firmaron en el marco de las negociaciones de la Paz Total.
- La Sentencia de la Corte Constitucional SU 545/2023 ordena al Estado cumplir con el PNIS a las casi 100.000 familias que firmaron acuerdos colectivos, y a las que el Estado no vinculó al programa.
- Existen compromisos pendientes en el proceso de consulta previa para implementar la política de drogas 2023-2033 denominada “Sembrando vida, desterramos el narcotráfico”.





FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 55 Torre C. Of. 207
(+57) 316 472 9985
Bogotá, Colombia

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

