

# DEL CULTIVO AL CONSUMO

Debates sobre narcotráfico, violencia  
y política de drogas en Colombia

*Ana Arjona, Lucas Marín-Llanes  
y María Alejandra Vélez  
(edición académica)*

*Prólogo de Gustavo Duncan*







# DEL CULTIVO AL CONSUMO



DEL CULTIVO AL CONSUMO  
DEBATES SOBRE NARCOTRÁFICO, VIOLENCIA  
Y POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA

Ana Arjona, Lucas Marín-Llanes y María Alejandra Vélez  
(edición académica)



Facultad  
de Economía



Nombre: Arjona Trujillo, Ana María, edición académica. | Marín Llanes, Lucas, edición académica.  
| Vélez Lesmez, María Alejandra, edición académica.

Título: Del cultivo al consumo : debates sobre narcotráfico, violencia y política de drogas en Colombia / Ana Arjona, Lucas Marín-Llanes y María Alejandra Vélez, edición académica.

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Ediciones Uniandes, 2026.  
| 166 páginas : ilustraciones ; 17 x 24 cm.

Identificadores: ISBN 9786287903067 (rústica) | 9786287903074 (e-book) | 9786287903104 (e-pub)

Materias: Control de drogas y narcóticos – Política gubernamental – Colombia | Narcotráfico – Colombia.

Clasificación: CDD 363.45–dc23

SBUA

Primera edición: abril del 2026

© Universidad de los Andes,  
Facultad de Economía  
© Ana Arjona,  
Lucas Marín Llanes y  
María Alejandra Vélez

Ediciones Uniandes  
Carrera 1.ª n.º 18 A-12, Bloque Tm  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfono: 601 3394949, ext. 2133  
<http://ediciones.uniandes.edu.co>  
[ediciones@uniandes.edu.co](mailto:ediciones@uniandes.edu.co)

ISBN: 978-628-7903-06-7

ISBN e-book: 978-628-7903-07-4

ISBN epub: 978-628-7903-10-4

DOI: <https://doi.org/10.51573/Andes.9786287903067.9786287903074>

Corrección de estilo: Yesid Castiblanco  
Barreto

Diagramación: Leonardo Cuéllar  
Diseño e imagen de cubierta: La Central  
de Diseño

Impresión:  
Linotipia Martínez  
Carrera 30 n.º 4-23  
Teléfono: 601 745 22 06  
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Este libro cuenta con el aval de la Facultad de Economía y fue sometido a evaluación de pares académicos.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia. Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 000194 del 16 de enero del 2025, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# CONTENIDO

Lista de recursos gráficos	9
Agradecimientos	11
Prólogo <i>Gustavo Duncan</i>	13
Introducción. Drogas y política en Colombia: evidencia, recomendaciones y reformas urgentes <i>Ana Arjona, Lucas Marín-Llanes y María Alejandra Vélez</i>	25
1. Economía cocalera y perfil de los cocaleros en Colombia: recomendaciones de política <i>María Clara Torres y María Alejandra Vélez</i>	37
2. Las regulaciones armadas de los mercados de pasta base de coca, cocaína y cannabis en Colombia: recomendaciones de política <i>Estefanía Ciro Rodríguez y Lucas Marín-Llanes</i>	55
3. La violencia relacionada con los mercados de droga: el caso colombiano <i>Laura H. Atuesta</i>	77

4. Políticas de reducción de oferta de drogas en Colombia: evidencia y recomendaciones de política <i>Daniel Mejía</i>	95
5. La regulación del cannabis en Colombia <i>Lina Britto y Angélica Durán-Martínez</i>	109
6. Crimen transnacional y negociaciones con grupos criminales: posibilidades, riesgos y desafíos <i>Angélica Durán-Martínez</i>	121
7. Reducción de daños en Colombia: un camino sensato y costo-efectivo <i>Inés Elvira Mejía</i>	135
8. Régimen internacional de la política antidrogas y retos para la política exterior colombiana <i>Sandra Borda Guzmán y Salomé Rodríguez</i>	147
Epílogo. La política de drogas en Colombia: una agenda que requiere de todos <i>Ana Arjona, Lucas Marín-Llanes y María Alejandra Vélez</i>	157
Sobre los autores	161

# LISTA DE RECURSOS GRÁFICOS

## Gráficas

Gráfica 4.1. Producción potencial de cocaína y hectáreas cultivadas con hoja de coca, 2010-2023	96
Gráfica 4.2. Ingresos del narcotráfico en Colombia: 2008, 2013 y 2022 (como porcentaje del PIB)	97
Gráfica 4.3. Cultivos de coca, aspersión aérea y erradicación manual	98
Gráfica 4.4. Incautaciones de cocaína en toneladas, 2014-2023	100
Gráfica 4.5. Tasa de incautación de cocaína, 2014-2023	101

## Tablas

Tabla 1.1. Prioridades de inversión pública, 2026-2030	47
Tabla 2.1. Tipología de política de drogas en Colombia y espectros políticos	60



## AGRADECIMIENTOS

Esta publicación no habría sido posible sin la contribución de varias instituciones y personas que nos motivaron a transformar una serie de documentos de política de drogas en un libro y nos apoyaron en el proceso. Queremos agradecerle a la Open Society Foundation, a la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, al Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) y a la Red de Estudios Sobre Drogas en América Latina (REDES DAL) por su apoyo financiero a este proyecto. Además, queremos darle especialmente las gracias a Juan Camilo González Galvis, editor general de Ediciones Uniandes, y a Andrés Álvarez, director de publicaciones de la Facultad de Economía de la Universidad, por su apoyo y por hacer realidad este libro.

Una versión inicial de este texto fue enviada a campañas presidenciales de todos los sectores políticos en Colombia y llevamos a cabo un encuentro con algunos precandidatos para discutir las propuestas realizadas. Estamos muy agradecidos con quienes participaron en este espacio y por las discusiones que, sin duda, contribuyeron a mejorar la versión final de este libro.

Así mismo, los comentarios y las sugerencias de dos pares anónimos fueron esenciales para que el análisis y las propuestas de política fueran más pertinentes para la actual coyuntura. Por último, agradecemos a María Jimena Duzán por proponernos la idea de editar este libro y por su apoyo.



## PRÓLOGO

Ha sido así y lo seguirá siendo, al menos por otros largos años. Difícilmente pueden comprenderse la política, la economía y la sociedad en Colombia si no se considera cómo el narcotráfico y la guerra contra las drogas se han articulado en su historia. Este libro reúne los hallazgos de varios investigadores de punta sobre el tema. De allí la importancia de su lectura. Si bien está pensado para un público académico y, en especial, para actores que toman decisiones de política pública, el lenguaje es lo suficientemente claro para el público en general. Así debe serlo, ya que el tema en cuestión amerita que la sociedad disponga de información, herramientas de análisis y recomendaciones con alto rigor académico. Mucho daño se causa cuando tomadores de decisión y sociedades llevadas por interpretaciones sin fundamentos y prejuicios imponen la formulación de soluciones facilistas al problema de las drogas.

Resulta especialmente valioso que varios de los artículos aborden el fenómeno desde sus dimensiones políticas, superando una mirada reducida, centrada únicamente en la producción y el comercio de una sustancia prohibida por el Estado. Contiene temas fascinantes para las ciencias sociales como: (1) la regulación de los mercados de drogas por organizaciones armadas que asumen funciones de gobierno en regiones periféricas; (2) la aparición de los cultivadores de coca en el campo colombiano como una clase social con atributos y demandas específicas; (3) el impacto económico de los excedentes de la droga, en especial como medio de integración de los mercados de la periferia en los mercados globales;

y (4) las posibilidades de negociación con grupos armados que, pese a su vínculo con actividades criminales, son determinantes de la política local, y con actores puramente narcotraficantes que canalizan recursos a actores de poder, desde ejércitos irregulares hasta colectividades políticas y autoridades. Estos, entre otros temas, advierten que la dimensión del problema rebasa lo estrictamente criminal y reclama que el fenómeno sea tratado como uno de los más graves problemas políticos del país.

Mi propósito en este prólogo es complementar varias de las ideas expuestas por los autores del libro. Lo amerita. Está en juego gran parte de la economía política de regiones periféricas en Colombia, el contenido político de las organizaciones armadas que regulan los cultivos de coca y centros de producción de drogas y la violencia contra los civiles derivada de estas disputas. Quiero iniciar el debate en torno a dos de los aspectos básicos en el poder en una sociedad: *quién* gobierna y *cómo* gobierna, para adentrarme en las consecuencias políticas del narcotráfico.

## ¿Quién gobierna y cómo gobierna?

Tal como lo expone el capítulo 2, escrito por Ciro Rodríguez y Marín-Llanes, desde la perspectiva de la regulación de los mercados de drogas, las rentas del narcotráfico que se disputan los grupos armados irregulares son determinantes de *quién* ejerce el poder en las áreas sembradas con cultivos de coca. Quien tiene acceso al cobro de un impuesto por gramaje, al monopolio de los laboratorios de cocaína y a los corredores de salida hacia el exterior dispone de los medios económicos para disputar el control del territorio. Y dispone también de algo no menos importante: población que gobernar, lo que en la práctica se traduce en poder político al actuar como Estados en la periferia de Colombia.

En el ejercicio de funciones de Estado, las organizaciones irregulares existentes —disidencias, reincidencias, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) y las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN)— no son principiantes. El legado de varias décadas de conflicto armado les ha provisto de suficiente capacidad militar para actuar como ejércitos. De hecho, no es posible disputar las zonas de producción de coca y cocaína con escuadrones de la muerte, bandas mafiosas o pandillas. No son rivales frente a ejércitos con campamentos, doctrinas y capacidad de combate. El grado de complejidad y de sofisticación organizacional de estos ejércitos marca una gran diferencia con organizaciones narcotraficantes en otros países del continente, las cuales

no disponen de una capacidad militar mínimamente parecida. El *quién* gobierna en Colombia tiene unos atributos muy particulares.

La otra cara de la moneda, *cómo se gobierna*, está dada por las demandas regulatorias de sociedades que dependen de las rentas de la coca para mantener su acceso a los mercados globales. Por su aislamiento y por el hecho de que el Estado ha criminalizado su principal medio de vida, los grupos armados irregulares han desarrollado instituciones no formales para proveer seguridad y justicia a los pobladores. Los milicianos de los ejércitos irregulares operan, con esa lógica, como un aparato policial y judicial que vigila a la población civil. La vigilancia pretende garantizar que se obedezca las leyes impuestas por los ejércitos, pero también garantizar que las comunidades accedan a su oferta de seguridad y orden.

El ejercicio de gobierno sobre las poblaciones está asociado a la extracción de rentas de las drogas ilegales. Dentro de la doctrina de los ejércitos irregulares la extracción de rentas equivale al impuesto que deben pagar las comunidades y los agentes económicos legales e ilegales por los servicios de gobierno que prestan. Pero sería un error reducir el propósito de los ejércitos irregulares a la pura codicia económica<sup>1</sup>. Además de encontrar en la dirección de los ejércitos irregulares un medio para enriquecerse, los comandantes encuentran en la guerra una forma de acumular poder. El poder es un fin en sí mismo: convertirse en la autoridad de una comunidad y de un territorio, reclamar una posición superior en la jerarquía social, constituyen una recompensa emocional invaluable.

La acumulación de poder a través de la dirección de los ejércitos no es una tarea sencilla. Los comandantes de los ejércitos están obligados a asumir tareas complejas de gobierno y a atender las demandas institucionales de la población, además de asumir el ejercicio recurrente de la violencia. La disputa por el poder es demandante en recursos y capacidad operativa. Hacer la guerra contra ejércitos rivales, contrarrestar las operaciones del Estado y gobernar sociedades son tareas mucho más complejas que producir y traficar drogas. Y lo logran, en gran parte, porque las instituciones con que gobiernan a la población de las zonas de cultivos de coca son más coherentes que las del Estado. El *cómo se gobierna* de los ejércitos irregulares suele ser más funcional que el del Estado en las áreas de cultivo de coca.

<sup>1</sup> De hecho, los que dirigen la guerra y organizan los mercados de drogas, minería ilegal y demás rentas poco tiempo y oportunidades tienen de disfrutar el dinero acumulado. ¿Qué lujos pueden comprar en medio de la selva, bajo la persecución del Estado y en confrontación permanente con otros ejércitos?

## Estado débil o disfuncional

Desde un punto de vista estrictamente militar, el Estado cuenta con la supremacía en una guerra convencional, dispone de más pie de fuerza, aviación, logística y demás recursos bélicos. No obstante, los ejércitos irregulares han logrado sobrevivir pese a su inferioridad militar y, de paso, han logrado tener mayores éxitos en el control de determinados territorios. ¿La razón? Los ejércitos irregulares han demostrado mayor efectividad para desplegar tropas capaces de vigilar a la población civil de manera cotidiana. La superioridad en la capacidad de vigilancia les permite disponer de mejor información sobre la lealtad y colaboración de la población civil. Incluso, les posibilita conocer con mayor precisión cuáles son las demandas de seguridad y orden de la población, lo que les entrega una ventaja en la competencia por ganarse la legitimidad de los pobladores de un territorio.

También es cierto que la lealtad de los pobladores obedece a la fuerza. Los ejércitos irregulares usan menores restricciones al reprimir cuando hay situaciones de incumplimiento de las normas por los pobladores o cuando alguien en la comunidad colabora con el enemigo. Las restricciones legales en el uso de la fuerza del Estado constituyen una desventaja en este tipo de guerra.

En últimas, la superioridad en lo militar y en los recursos para gobernar en comparación con cualquier ejército irregular contrasta con la desventaja del Estado al resolver las demandas prácticas de gobierno de la población civil de la periferia. La infraestructura, las instituciones y las agencias del Estado como mecanismos de gobierno no están concebidas para los recursos, los medios, los contextos, las necesidades y las visiones de esta población. De allí que los enormes avances del Estado en fortalecerse al llevar sus agencias, su infraestructura y sus instituciones a la periferia no se haya visto correspondido con la construcción de una hegemonía territorial.

El caso más evidente de una actividad importante para las comunidades que no puede ser regulada por las instituciones del Estado es precisamente la producción de base de coca<sup>2</sup>. Las limitaciones institucionales del Estado no se reducen al hecho de que sus agencias y su infraestructura sean *débiles*. Hay que referirse también a que las instituciones estatales

<sup>2</sup> En el capítulo 1 de este libro, autoría de Torres y Vélez, hay una excelente descripción de las comunidades cocaleras.

son *disfuncionales* como mera consecuencia de haber criminalizado los principales medios de vida de las comunidades de la periferia. Los grupos armados irregulares pueden ofrecer protección y orden a los cocaleros en contraprestación de una parte de sus ganancias porque no criminalizan el negocio. Esa es su ventaja en términos de capacidad regulatoria.

Tampoco todo se debe a la criminalización de la coca. Menos obvias son transacciones y situaciones en las cuales no están involucradas prácticas criminales por parte de las poblaciones gobernadas por ejércitos irregulares. Por ejemplo, como menciona Duncan (2024):

Si se trata de resolver deudas de muchos millones, el Estado ofrece los tribunales adecuados. Si se trata de deudas de decenas o cientos de miles de pesos el Estado no solo es inoperante, sino que el costo de los procedimientos del cobro, tribunales y funcionarios públicos supera por mucho el monto de la deuda. El asunto es que las pequeñas deudas son transacciones cotidianas y masivas, importantes para el funcionamiento de las comunidades donde impera el rebusque y la informalidad como medio de vida y donde no existen sistemas bancarios. En ese contexto los actores armados ofrecen instituciones efectivas y a bajos costos para asegurar los créditos y los pagos. [...] El asunto es que el Estado ha diseñado sus normas, su burocracia y sus prácticas sin contar con las posibilidades institucionales de estas sociedades pretendiendo que la gente va a cambiar de un día para otro sus hábitos, costumbres y medios de vida para poder ser gobernada por el Estado. Sería más práctico hacer el trabajo al revés: adecuar las instituciones estatales, es decir, hacerlas funcionales para la gente, allí donde se pretende llevar el Estado porque es débil y gobiernan otros. (p. 156)

En otras palabras, la tarea principal del Estado para enfrentar a los ejércitos irregulares consiste en desmontar su capacidad de gobernar a la población de regiones periféricas y en adecuar sus instituciones propias de gobierno para que sean funcionales a las capacidades de esta población. Esta no es una tarea que se logre de un día para otro, es, más bien, una tarea que se logra de manera progresiva, en la cual el Estado logra despojar paulatinamente espacios y transacciones de gobierno a las organizaciones armadas irregulares. En Colombia esta labor se ha visto reflejada en un proceso civilizatorio en cuanto al uso de la violencia

contra los civiles, algo en que el grueso de analistas del país no ha caído en la cuenta.

## **La reducción de la violencia como un proceso civilizatorio**

Luego de la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) se dispararon las hectáreas cultivadas con coca y la cocaína exportada a los mercados mundiales (al respecto, véanse las cifras en el capítulo 4 escrito por Daniel Mejía). A la vez, otro fenómeno relacionado con los mercados de la droga ha tenido un impacto en los ejercicios de gobierno criminal. Se trata de pandillas y bandas que se han organizado en estructuras mafiosas que monopolizan ciertos negocios en espacios vulnerables a su control en las ciudades. Las dos principales fuentes de ingresos para estos grupos son la venta minorista de drogas y la extorsión. Ambas actividades son instrumentales al ejercicio de gobierno de la población. El microtráfico exige control territorial, mientras que la extorsión plantea un pago por protección a las víctimas. Es decir, quien paga a una banda que controla un territorio recibe, a cambio, servicios de seguridad y de justicia, a manera de un impuesto.

En la mayoría de los casos, las estructuras mafiosas que controlan los barrios de las ciudades no están involucradas directamente con el tráfico transnacional de drogas. Su negocio se centra en el mercado local. Las disputas por el control de territorios y espacios urbanos pueden ser feroces y llevan a incrementos exponenciales de las tasas de homicidio como ha ocurrido en Cartagena y Barranquilla. La difusión de estas estructuras de crimen organizado, así como la adopción de sus tecnologías de control territorial y de población entre los delincuentes de las ciudades, ha dado lugar a un nuevo problema de seguridad en Colombia.

El origen y el mayor desarrollo de este tipo de estructura tiene lugar en Medellín. Actualmente se está negociando un proceso de paz con las bandas que conforman la estructura de crimen organizado de la ciudad. La gran paradoja es que en la actualidad en Medellín no hay guerra. Desde hace ya varios años las organizaciones que se dividen el control del territorio y de la criminalidad han impuesto una serie de normas y arreglos que han llevado a la pacificación de la ciudad.

Las normas se refieren a las prácticas y los comportamientos permitidos a los miembros de las organizaciones. El uso de la violencia está estrictamente regulado. De hecho, los asesinatos no son aleatorios.

Requieren del permiso de los jefes de las organizaciones. Los mandos medios y los miembros rasos no pueden practicar la violencia por fuera de estas normas.

Los arreglos aluden a la estricta división territorial que las distintas bandas han establecido en la ciudad, así como a las prácticas diplomáticas destinadas a evitar que posibles disputas o conflictos, tanto internos como entre bandas, deriven en episodios de violencia generalizada. Los enfrentamientos ocurren, pero las bandas han desarrollado e internalizado mecanismos de negociación y mediación para contenerlos. Por lo general, estos conflictos acaban con la muerte de facciones disidentes, si se trata de insubordinación, o con reconfiguraciones del territorio, cuando corresponden a disputas entre bandas.

El Estado ha desempeñado un papel central en este proceso civilizatorio de la violencia en Medellín. El uso de la fuerza fue definitivo para someter a Pablo Escobar, las milicias de las guerrillas y las bandas. Abunda evidencia de alianzas con facciones criminales para someter a las organizaciones más renegadas. Basta mencionar como ejemplo los vínculos bastante documentados de las autoridades con los Pepes (perseguidos por Pablo Escobar). Más allá de los cuestionamientos morales que puedan traer estos vínculos, es indiscutible que el uso de la fuerza por el Estado propició la imposición de aquellas organizaciones con mayor capacidad de controlar el uso de la violencia. Ha sido así que el proceso civilizatorio ha tenido mucho de proceso de domesticación estatal.

Y no todo ha sido por la fuerza. El discurso y las inversiones sociales del Estado también han tenido un papel central en la civilización de las organizaciones criminales. Las campañas e iniciativas para que las bandas contuvieran sus comportamientos más violentos fueron recurrentes. La Oficina de Paz y Convivencia desde mediados de la década del noventa hasta finales del año 2000 hizo numerosos esfuerzos para que tuvieran lugar pactos de convivencia en la ciudad.

Vélez (2001) recuenta que, para julio de 1999, “en Medellín se habían establecido procesos de mediación y pactos que comprometían a cerca de 160 grupos armados (bandas, combos y milicias) a los cuales estaban articulados aproximadamente 3000 personas en 86 sectores de la ciudad” (p. 69). Posteriormente, durante la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), los gobiernos locales propiciaron la reinserción de los miembros de las bandas y facilitaron la creación de organizaciones sociales que contuvieran la violencia en los barrios.

La última gran guerra en el Valle de Aburrá, entre alias “Sebastián” y “Valenciano”, ocurrió hace más de una década, luego de la extradición de “Don Berna”. En la práctica no hubo ganador porque “Sebastián”, quien se impuso, fue capturado y extraditado. Desde entonces, no existe una única cabeza visible, sino el arreglo mencionado previamente, el cual ha permitido que las tasas actuales de homicidio en Medellín se sitúen cerca de cifras de un solo dígito por cada 100 000 habitantes. El proceso civilizatorio a través de la domesticación de la criminalidad ha demostrado ser muy efectivo en la ciudad.

Este proceso no es exclusivo de las áreas urbanas de Medellín. Las disidencias y reincidencias de las FARC-EP, el EGC y la Segunda Marquetalia utilizan menores cantidades de violencia contra la población civil. Las cifras de homicidios, masacres, secuestros, desapariciones y violaciones de derechos humanos, en general, son mucho menores que aquellas de los años más álgidos del conflicto interno, entre principios de los ochenta y comienzos del 2010.

Salvo las incursiones del ELN en Arauca y el Catatumbo, en que ocurrieron masacres de centenares de civiles y desplazamientos masivos, la violencia contra civiles ha experimentado un proceso de autocontención y de incremento de su selectividad. Igual ocurre contra los miembros de la Fuerza Pública. Los grupos armados irregulares en lo posible evitan entrar en combate con el Estado. Centran su capacidad coercitiva en el enfrentamiento con sus rivales y en la vigilancia de la población civil.

Como en Medellín, un factor que pesa en la moderación en el uso de la violencia contra civiles es el hecho de que la represión por el Estado está condicionada por los excesos de los grupos armados. Mientras más violencia utilicen contra la población civil mayor será el direccionamiento de la acción armada del Estado contra el grupo en cuestión.

## **El contenido político: negociaciones con ejércitos irregulares y narcotraficantes**

Existe mucho escepticismo en que a través de negociaciones se alcance una paz definitiva en el país. Pesa mucho en la opinión el argumento de que mientras haya narcotráfico la violencia no desaparecerá porque los grupos armados no renunciarán a sus rentas, y si lo hacen, nuevos grupos tomarán las riendas del negocio. El reciclaje ocurrido luego de los procesos de paz da buenos motivos para razonar de ese modo. Algunos

analistas van más lejos y apuntan a que el país está condenado a la violencia hasta que no legalicen la cocaína.

No debería haber tanto fatalismo entre los analistas<sup>3</sup>. Es un error narcotizar el debate de la paz en Colombia. Pese al peso del narcotráfico en la violencia, el logro primordial en las negociaciones no debe ser el desmonte de la infraestructura de producción y tráfico de drogas. Lo primordial es el desmonte de la capacidad que tienen los distintos grupos armados de ejercer funciones de Estado sobre grandes capas de la población. Más que la erradicación del narcotráfico, el verdadero éxito de una política de paz —y, por extensión, de una política de seguridad— radica en poner fin al control territorial ejercido por actores armados irregulares. De hecho, el contenido político de las negociaciones, —lo verdaderamente valioso de un proceso de paz—, es sacar de la guerra a organizaciones y combatientes que ejercen control sobre territorios y comunidades.

Se critica, con argumentos muy razonables, la legitimidad de las actuales negociaciones por la ausencia de motivaciones políticas. Se afirma que los grupos armados, a excepción del ELN, no constituyen un proyecto de rebelión contra el Estado ni poseen un proyecto político soportado en una ideología, por lo que no resulta coherente darles un tratamiento político. Se propone, en cambio, una negociación en términos de sometimiento a la justicia en que a cambio de beneficios jurídicos los actores armados irregulares se desmovilicen, reparen a las víctimas y se comprometan a no reincidir, así como a contar la verdad.

Las diferencias entre estos dos enfoques en las negociaciones corresponden en realidad a una dicotomía en el modo como los analistas entienden la política ejercida por los grupos armados irregulares. Por un lado, se considera como “política” a una organización si dispone de un proyecto ideológico que cuestione la legitimidad del Estado nación y se proponga suplantarlo mediante una revolución o, al menos, reclamar grandes reformas estructurales. Este ha sido el caso de las insurgencias marxistas que tuvieron su origen en la guerra fría. Eran maximalistas en sus aspiraciones políticas y aspiraban a la transformación del Estado a escala nacional<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> En ese sentido, el capítulo 6, escrito por Angélica Durán-Martínez, abre una pequeña ventana para el optimismo.

<sup>4</sup> Para un buen estudio sobre las ideas maximalistas que conformaron las guerrillas en Colombia, véase Giraldo (2015).

Por otro lado, se consideran “criminales” a las organizaciones armadas que no poseen un discurso creíble, no tienen aspiraciones políticas nacionales y su contenido político se concentra en el poder territorial. Su interés es el gobierno de comunidades locales en competencia o coordinación con la clase política y las autoridades del Estado.

Es irónico que el hecho de cometer o regular las actividades criminales en los territorios bajo su control no constituya una diferencia. Ambos, ejércitos políticos y ejércitos criminales, extraen rentas de actividades ilegales. La diferencia radica en que unos, en principio, obtienen recursos ilegales para impulsar un proyecto político, mientras que otros lo hacen únicamente con fines de enriquecimiento. En este marco, el interés en la política local rara vez se reconoce como un objetivo legítimo para recurrir a actividades criminales.

Dado que la evolución de los actores armados irregulares es hacia la política territorial, los procesos de paz en su mayoría serán con organizaciones criminales. De hecho, solo el ELN mantiene un compromiso revolucionario volcado a la transformación del Estado nación. Las disidencias y reincidencias de las FARC-EP ya no piensan en la política maximalista de la revolución, se enfocan en transformar situaciones concretas de las comunidades. Igual pasa con los gaitanistas. En lugar de concebir un gran proyecto nacional contrainsurgente, se enfocan en asuntos propios de las comunidades, como la provisión de orden y seguridad, la construcción de infraestructura y servicios sociales, y la organización de las economías ilegales e informales de las que depende la población local.

Sin proceso de paz a la vista con el ELN, con posibilidades de éxito, se necesita, entonces, desarrollar las capacidades negociadoras con organizaciones “criminales”. La dificultad de estas negociaciones nace de la propia ilegitimidad de las organizaciones. Existe mucha presión en la sociedad para que los eventuales acuerdos no se asuman como negociaciones de paz, sino como procesos de sometimiento a la justicia. Dependerá del capital político y de la habilidad del presidente que haga los acuerdos la tarea de convencer a la sociedad de los beneficios de un proceso de paz, sea cual fuere el nombre que se les dé.

No son inéditos en Colombia los procesos de paz con organizaciones criminales. La lista incluye buenas y malas experiencias: Escobar, el Cartel de Cali y el Cartel Norte del Valle, así como las AUC. No obstante, en la situación actual del conflicto armado estas negociaciones ofrecen ventajas sobre las “políticas” en la medida en que la agenda de negociación es mucho más viable. Mientras el ELN exige que se consideren temas

como el modelo económico y el régimen político en las negociaciones, y las FARC-EP obtuvieron diez curules en el Congreso, las organizaciones criminales se limitan a transformaciones en el territorio, renuncian a sus derechos de representación política, asumen pagar tiempo en prisión y se comprometen en reparar efectivamente a las víctimas.

La falta de resultados del actual Gobierno parece deberse a la apuesta inicial de Gustavo Petro de adelantar un proceso de paz más tradicional con el ELN sin que existiera un compromiso real con esta guerrilla. De momento, al Gobierno le queda lo que pueda adelantar con el EGC y las facciones de las disidencias con las que avanzan negociaciones.

Un tema álgido en las negociaciones es el narcotráfico. Los gobiernos suelen caer en el error de pretender que los acuerdos con los grupos armados incluyan el desmantelamiento del narcotráfico como negocio. La realidad es que los grupos armados tan pronto se desarman pierden cualquier control sobre los participantes en las distintas fases del narcotráfico. Ni los cocaleros, ni los propietarios de los laboratorios, ni los traficantes internacionales, ni los lavadores, y ni siquiera los vendedores minoristas, responden a las antiguas estructuras criminales luego que se desarman.

El Gobierno debe mantener como objetivo central en las negociaciones el desmonte de la capacidad de los grupos de ejercer funciones de Estado sobre la población. Una buena negociación es aquella en la cual la violencia y el control de la población y los territorios por parte de los grupos armados se reduce. El propósito de la paz política debe estar por encima del propósito de la guerra contra el narcotráfico.

Aunque las rentas de la droga suelen influir en el reciclaje de la violencia, por nuevas organizaciones armadas que asumen el control y la regulación del negocio, los hechos muestran que no necesariamente la relación entre violencia y narcotráfico es siempre lineal. Los cultivos de coca y las exportaciones de cocaína están hoy en sus niveles más altos, pero los niveles de conflicto armado son mucho más bajos que en épocas anteriores. El control territorial y la violencia del ELN, las disidencias y el EGC no pueden compararse con los tiempos de Escobar, de la guerra contra las FARC-EP o de la expansión paramilitar bajo la sombrilla de las AUC.

No se trata de insinuar que el narcotráfico sea una variable irrelevante en el conflicto armado, hay mucha evidencia que demuestra lo contrario. Escobar y las FARC-EP, por solo mencionar dos casos, nunca hubieran sido la amenaza contra el Estado que fueron de no ser por el narcotráfico. El punto es que en determinadas circunstancias el Estado

puede construir paz así crezca el narcotráfico. Las cifras de homicidios y de cultivos luego de la desmovilización de las FARC-EP demuestran esa paradoja: hubo más coca, pero menos violencia.

No obstante, indistintamente de cuánto narcotráfico se pueda incluir y desmontar efectivamente en una negociación, después de que los guerreros y los narcos están bajo el tratamiento de la justicia, el riesgo de reciclaje depende en su mayor parte del Estado: de cómo es capaz de aprovechar la ventana de oportunidad que abren las desmovilizaciones para asegurar el control territorial en comunidades vulnerables al gobierno de grupos armados.

GUSTAVO DUNCAN  
Diciembre del 2025

## Referencias

- Duncan, G. (2024). La nueva violencia. En Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, *Cambios y continuidades en el conflicto. A diez años de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas* (pp. 124-159). [https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/Diseno-libro-cambios-y-continuidades-en-el-conflicto\\_comision-historica\\_02.pdf](https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/Diseno-libro-cambios-y-continuidades-en-el-conflicto_comision-historica_02.pdf)
- Giraldo, J. (2015). *Las ideas en la guerra*. Editorial Debate.
- Vélez, J. C. (2001). Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín. *Estudios Políticos*, (18), 61-89. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.17428>

# INTRODUCCIÓN

## DROGAS Y POLÍTICA EN COLOMBIA: EVIDENCIA, RECOMENDACIONES Y REFORMAS URGENTES

Ana Arjona, Lucas Marín-Llanes  
y María Alejandra Vélez

Las más de cinco décadas de la llamada “guerra contra las drogas” han implicado esfuerzos enormes y costos elevados para Colombia, especialmente para las poblaciones más excluidas y marginalizadas. A pesar de esto, ni la producción ni el consumo de sustancias psicoactivas se han reducido en el país y en el mundo. Según el Observatorio de Drogas de Colombia (s. f.) del Ministerio de Justicia y del Derecho, entre 1999 y el 2015 se asperjaron de manera aérea con glifosato 1 742 140 hectáreas (ha) con cultivos de coca; hasta el 2024, 1 004 622 ha de coca fueron erradicadas manualmente, 68 269 laboratorios para la producción de pasta base destruidos, 6926 cristalizaderos para la producción de cocaína desmantelados y 5915 toneladas de cocaína incautadas. Sin embargo, el número de hectáreas de coca en los últimos veinticinco años aumentó de 160 120 a 252 571 ha y la producción potencial de cocaína en los últimos veinte años se triplicó, al llegar a 2664 toneladas métricas en el 2023, lo cual ubicó al país como el productor del 72 % de la cocaína global.

Si bien existen debates e incertidumbre sobre estas cifras, la evidencia acerca de las intervenciones estatales refleja que, a pesar de los esfuerzos históricos y significativos por parte del Estado y la sociedad colombiana, la producción de cocaína ha crecido consistentemente desde hace veinte años. Numerosas investigaciones sugieren que las políticas implementadas para reducir las consecuencias negativas de las economías de drogas ilegales no han sido efectivas; por el contrario, han exacerbado algunos daños.

Adicionalmente, a pesar de haber desarticulado a las organizaciones traficantes de cocaína que dominaron el mercado en los ochenta y noventa e, incluso, después de la salida del principal regulador de la economía de coca y pasta base en el 2016 —las FARC-EP—, los actores armados y grupos criminales siguen participando en esas economías, beneficiándose económicamente de ellas y generando violencia contra la población civil en algunos de los territorios en los que operan.

Por su parte, el consumo tampoco muestra señales de avances. Aunque en Colombia hay cuestionamientos sobre la comparabilidad de las metodologías para medir el uso de sustancias psicoactivas y, además, carecemos de actualizaciones desde el 2019, los estudios realizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Observatorio de Drogas de Colombia (2009, 2014, 2019) sugieren que la prevalencia de consumo de cualquier sustancia psicoactiva ilegal durante toda la vida fue del 8,7 % en el 2008, el 12 % en el 2013 y el 8,7 % en el 2019.

En el ámbito global, según el reporte anual de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2025), la prevalencia de consumo el año anterior de cualquier sustancia psicoactiva aumentó el 28 % en los últimos diez años, y llegó a 25 millones de consumidores de cocaína y 244 millones de usuarios de cannabis.

Los cultivos de coca, la producción y comercialización de cannabis y de cocaína, la regulación armada sobre estas economías, la gobernanza criminal sobre comunidades, el narcotráfico y el consumo de sustancias psicoactivas han sido y seguirán siendo temas centrales para el desarrollo de Colombia y el debate político. Por lo tanto, en medio de un nuevo ciclo electoral para elegir al próximo presidente o presidenta de Colombia para el período 2026-2030, la Red de Estudios sobre Drogas en América Latina (REDESDAL) convocó a doce investigadores colombianos para hacer un diagnóstico y proponer recomendaciones para la política de drogas del próximo gobierno con base en el conocimiento académico interdisciplinario disponible.

## **Temas centrales en el debate actual sobre los mercados de drogas ilícitas en Colombia**

En los últimos diez años, el crecimiento de los cultivos de coca ha estado en el centro de la discusión pública y política, así como la suspensión de la fumigación aérea con glifosato, el fracaso de los programas de sustitución como el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso

ilícito (PNIS)<sup>1</sup> y la reconfiguración y expansión de los grupos armados vinculados a las economías ilegales después de la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP. Estos fenómenos han llevado a que algunos sectores políticos propongan intensificar el uso de medidas más punitivas como la erradicación manual forzada e, incluso, la aspersión aérea, y también que haya cada vez menos espacio para avanzar en soluciones negociadas con actores vinculados a estas economías, especialmente con los limitados resultados que ha tenido la actual estrategia de la Paz Total. A esta coyuntura se suma la relevancia histórica que ha tenido la política de drogas en la relación bilateral entre Estados Unidos y Colombia, en especial a partir de la descertificación parcial de la administración Trump en el 2025 y de sus recientes acciones militares en Venezuela.

Los temas que se abordan en este volumen están principalmente enfocados en las dinámicas rurales de la producción de coca y cannabis, el rol de los grupos armados no estatales y las maneras que el Estado puede abordarlos, las herramientas de política para reducir la oferta de cocaína, las violencias asociadas a los mercados de drogas ilegales y la política exterior colombiana en esta materia. Adicionalmente, incluimos un capítulo enfocado en el uso de sustancias psicoactivas, puesto que es un tema central para la política de drogas, pero que, dada la posición de Colombia en los mercados de drogas ilegales globales, suele ser omitido de las discusiones públicas, así como de los presupuestos destinados a abordar las dinámicas asociadas al consumo interno.

A pesar del esfuerzo para lograr tener una visión multidimensional sobre la política de drogas y responder a las necesidades que consideramos más significativas en términos de política pública para el próximo Gobierno nacional, es importante anotar que existen múltiples temas que no abordamos en este libro que son fundamentales para la discusión, como las dinámicas urbanas de los mercados de drogas, las relaciones entre el narcotráfico y la política, los fenómenos de corrupción y captura del Estado, el rol del sistema carcelario en el funcionamiento de los mercados de drogas, los usos tradicionales y no psicoactivos de la hoja de coca y el mercado medicinal del cannabis, entre otros.

<sup>1</sup> De acuerdo con la evaluación que realizó el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el 2023 y con otros estudios previos que se referencian en los capítulos del libro, se ha encontrado que el anuncio y la entrega de los componentes del programa aumentaron los cultivos de coca.