

POLICY COMMENTARY

# Los cultivos ilícitos en los Parques Nacionales Naturales de Colombia: dinámicas, impulsores y respuestas de política pública

José Bernal, Jerónimo Sudarsky and Catalina Riveros Gómez

Ideas for Peace Foundation, CO

Corresponding author: José Bernal ([jl.bernalmantilla@gmail.com](mailto:jl.bernalmantilla@gmail.com))

The purpose of this paper is to understand the dynamics behind the expansion and consolidation of coca crops in the National Natural Parks of the Colombian National System of Protected Areas –SINAP–, based on fieldwork carried out in the national parks Catatumbo Barí (Norte de Santander), Alto Fragua Indi Wasi (Caquetá), and Farallones de Cali (Valle del Cauca), which have approximately 1.500 hectares of coca crops. This fieldwork has allowed us to identify the drivers behind the growth of coca in areas destined for environmental protection, as well as the different policies and programs that the Colombian Government has designed to respond to the presence of coca crops in these territories. Based on these inputs, we opened the discussion on the need to rethink the governance model for Colombia's protected areas. To this end, we propose the formulation of a Special and Transitional Management Regime for Peasants (REMC) in protected areas, which will allow for a balance between the conservation objectives of these territories and respect for the rights of the peasants who have historically settled there.

**Keywords:** Illicit crops; protected areas; national parks; Colombia; drug policy; eradication

## Introducción

Colombia es el principal productor de hoja de coca en el mundo. El informe más reciente del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de Naciones Unidas evidenció que para el 2019 el país contaba con un total de 154.000 hectáreas de cultivos de coca (UNODC, 2020). Una parte importante de esos cultivos –aproximadamente el 61%– se encuentran por fuera de la frontera agrícola, es decir, en áreas donde las actividades agropecuarias están prohibidas o condicionadas por ley. Entre estas se destacan las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)<sup>1</sup> donde, según Naciones Unidas, para 2019 habían 6.785 hectáreas de coca en 14 Parques Nacionales Naturales (PNN), lo que representa cerca del 4.4% de todas las plantaciones que hay en Colombia (ver **Figura 1**).

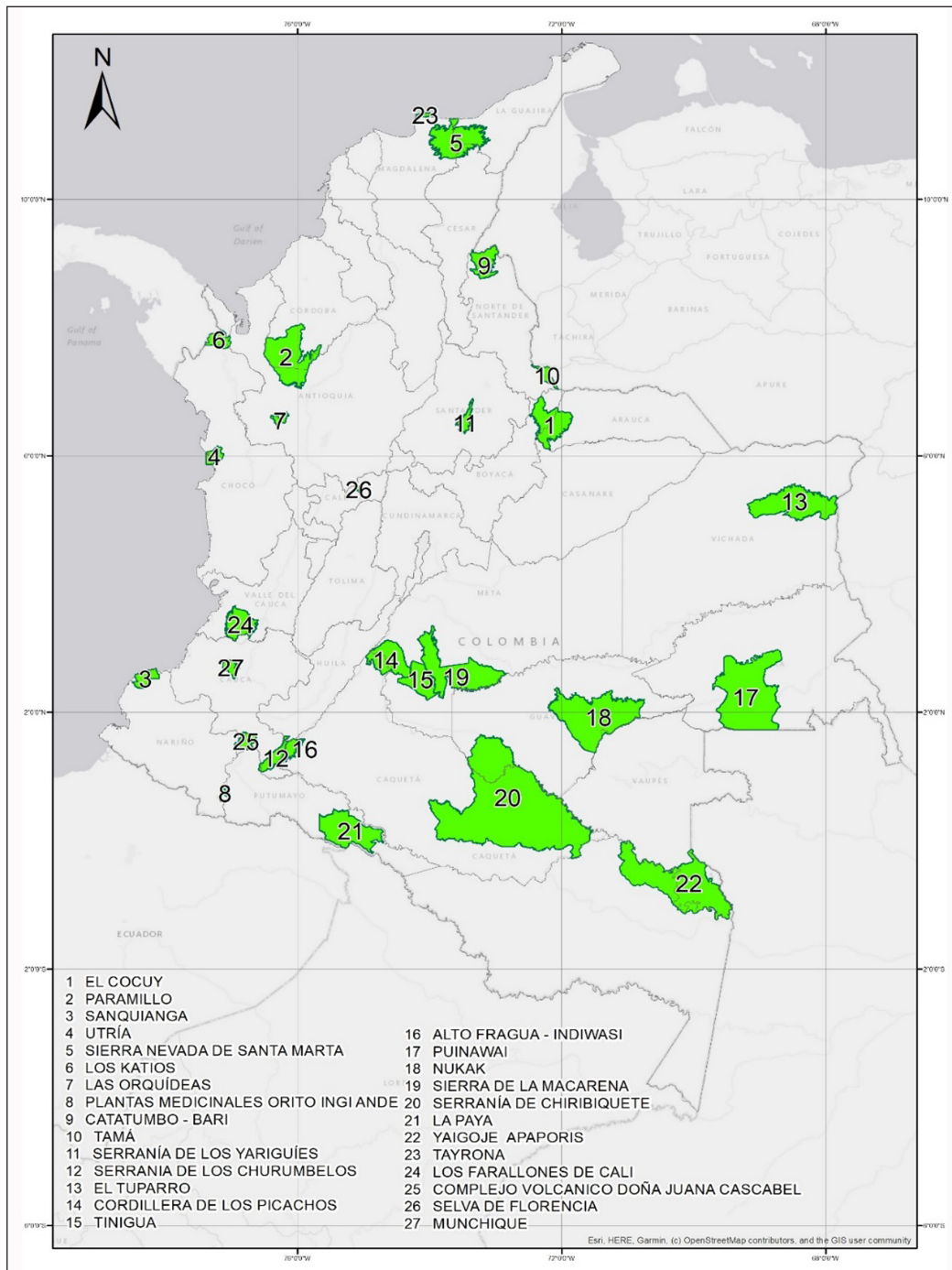
A pesar de que el área sembrada en coca es relativamente pequeña, los cultivos ilícitos en los PNN generan importantes impactos ambientales, como contaminación del agua y del suelo por el uso de agroquímicos y deforestación.<sup>2</sup> Los cultivos ilícitos también exacerbaban la violencia, en tanto que las actividades relacionadas con la siembra, procesamiento y tráfico de la droga, se acompañan muchas veces de amenazas, extorsiones, desplazamientos y confinamientos a los pobladores que habitan las áreas protegidas y a los funcionarios encargados de administrar estos territorios.

Aunque estos hechos amenazan los valores ecológicos y culturales de un número importante de PNN, y los servicios ecosistémicos que prestan,<sup>3</sup> el estado colombiano ha carecido de una respuesta concreta,

<sup>1</sup> Figura jurídica que agrupa a 59 áreas protegidas que son administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC).

<sup>2</sup> Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, 17 de las 59 áreas del sistema, es decir casi el 30%, han sido afectadas por la deforestación causada por los cultivos de coca (El Tiempo, 2019).

<sup>3</sup> Los Parques Nacionales Naturales abastecen de agua de manera directa al 31% de la población colombiana y de manera indirecta al 50% y preservan la diversidad biológica, lo cual es de gran importancia en el cuarto país con mayor diversidad de vida en el mundo.



**Figura 1:** Mapa de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales afectadas alguna vez por cultivos ilícitos entre 2001–2019.

*Fuente:* elaboración propia.

coherente, y efectiva para abordar esta situación. Adicionalmente, el nexo entre áreas protegidas y cultivos ilícitos en Colombia ha sido muy poco analizado. La literatura especializada ha abordado en limitadas oportunidades las discusiones sobre los motores que llevan a que los cultivos ilícitos se asienten en estos espacios (Bonilla-Mejía & Higuera-Mendieta, 2019) y ha dejado de lado el análisis sobre las políticas públicas creadas e implementadas para dar manejo a este fenómeno.

Por esta razón, el siguiente comentario de política busca contribuir a cerrar esa brecha al preguntarse sobre ¿cuáles son los impulsores o *drivers* que explican la expansión de la coca en las áreas protegidas del SPNN? y ¿cuáles han sido las principales políticas y medidas encaminadas a dar una respuesta a los desafíos que plantean los cultivos ilícitos en estos lugares?

Los principales impulsores están relacionados con la ubicación estratégica de las áreas protegidas, sus dinámicas de colonización, el papel de los grupos armados ilegales y organizaciones criminales, el declive de economías regionales, la política de erradicación de los cultivos de coca y el régimen jurídico de las tierras. En tanto la respuesta de las autoridades al problema, ha fluctuado entre la política de drogas y la ambiental, sin que históricamente se haya dado sinergia entre ambas. Las diferentes políticas han oscilando entre dos extremos: un enfoque conservador y restrictivo, y otras aproximaciones más conciliadoras, que le apuntan a la concertación y la gradualidad, pero que tampoco logran resolver el problema.

Con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, en 2016 se abrió una nueva ventana de oportunidad, en la medida en que se acordó implementar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)<sup>4</sup> en las áreas protegidas del SPNN. Esto propició un trabajo conjunto entre las autoridades ambientales y las encargadas de la reactivación económica, social y el fortalecimiento institucional de las zonas rurales afectadas por el conflicto,<sup>5</sup> que dio paso a la adopción de un modelo alternativo de sustitución voluntaria.

No obstante, a pesar de estos importantes avances, el nuevo modelo de sustitución de cultivos ilícitos para las áreas protegidas sigue siendo bastante restrictivo, lo que dificultará que se concreten las alternativas de generación de ingresos lícitos en el mediano y largo plazo y se evite la resiembra. Adicionalmente, durante la etapa de implementación del Acuerdo de Paz, el gobierno colombiano no ha renunciado a las políticas de mano dura, como lo demuestra una creciente tendencia hacia la militarización verde y la realización de operaciones militares dentro de los PNN (Garzón, Riveros, & Tobo, 2020) lo que demuestra que subsiste la tensión entre diferentes enfoques. Todo lo cual evidencia la necesidad de seguir buscando alternativas que permitan resolver el problema en un futuro próximo.

Este comentario de política abre con una descripción de la evolución y tendencias de los cultivos ilícitos en el SPNN, desde 2001 y hasta 2019. Luego presenta una descripción de la metodología usada para la recolección de la información. En la tercera sección presenta los distintos impulsores que han llevado a que la coca entre en estos espacios. Una cuarta sección rastrea históricamente las distintas políticas y estrategias formuladas por el estado colombiano desde los años noventa para intervenir los cultivos en los PNN, con énfasis en las políticas establecidas después del Acuerdo de Paz. El texto cierra con una breve propuesta sobre cuál podría ser la apuesta a futuro del Estado colombiano para dar un manejo mucho más integral a este problema.

## I. Evolución y tendencias de los cultivos ilícitos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia

La presencia de cultivos ilícitos en las áreas protegidas del SPNN no es un fenómeno nuevo. Los primeros parques en los cuales se tiene registro de cultivos ilícitos están ubicados en la costa caribe colombiana, donde se dio la bonanza “marimbera”. Este es el caso de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona. En el primer caso se tienen registro de cultivos de marihuana desde 1955, pero solo hasta 1978 se tuvo alguna idea de su magnitud. Ese año habían 19.000 hectáreas cultivadas allí, de las cuales se produjeron 9.500 toneladas de droga (El Tiempo, 2010).

Sólo hasta el 2001 Colombia empezó a contar con los primeros datos públicos y sistemáticos sobre cultivos de coca en áreas protegidas. Para ese año el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de Naciones Unidas incluyó en su informe anual las primeras cifras sobre este fenómeno. Desde entonces, SIMCI ha censado año tras año los cultivos de coca en estos espacios.

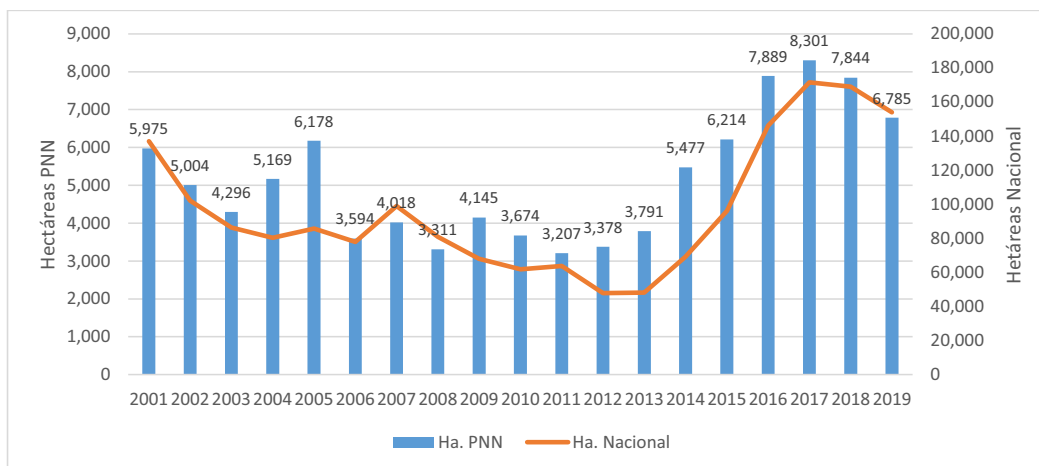
Las mediciones realizadas muestran que entre 2001 y 2019 la presencia de cultivos ilícitos en el SPNN ha tenido las mismas dos tendencias que los cultivos de coca en el resto del país (**Figura 2**). Una fuerte caída entre 2005 y 2006, cuando los cultivos tuvieron una reducción del 42%, para luego estabilizarse en su mínimo histórico hasta 2013. Luego, los cultivos en estos territorios, tuvieron una tendencia al alza hasta llegar a su máximo record de 8.301 ha de coca en 2017.

Finalmente, desde hace dos años las cifras, tanto nacionales como en áreas protegidas, han presentado un leve descenso, aunque el problema subsiste, como lo demuestra el hecho que en 2019 la coca en los PNN La Macarena, Catatumbo-Barí y Nukak sumaron cerca de 3.600 ha.

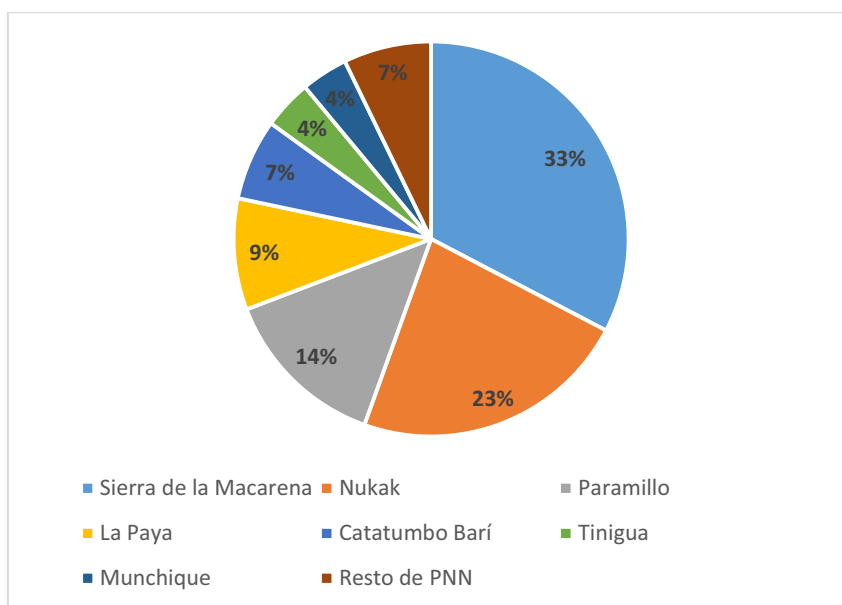
Respecto al total de cultivos ilícitos a nivel nacional, la coca sembrada en las áreas protegidas del SPNN ha representado entre el 4 y el 8 por ciento de toda la coca del país durante el periodo 2001–2019. Los cultivos se han concentrado en 7 áreas protegidas: Sierra de la Macarena (Meta), Nukak (Guaviare), Paramillo

<sup>4</sup> Programa de desarrollo alternativo creado por el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y el grupo guerrillero FARC.

<sup>5</sup> En Colombia, la entidad que lidera este proceso es la Agencia para la Renovación del Territorio, que desde 2019 se encarga del desarrollo y ejecución de la sustitución de cultivos ilícitos.



**Figura 2:** Hectáreas de coca en áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales 2001–2019. Fuente: Elaboración propia con base en SIMCI.



**Figura 3:** Distribución de cultivos de coca por Parque Nacional Natural, 2001–2019.

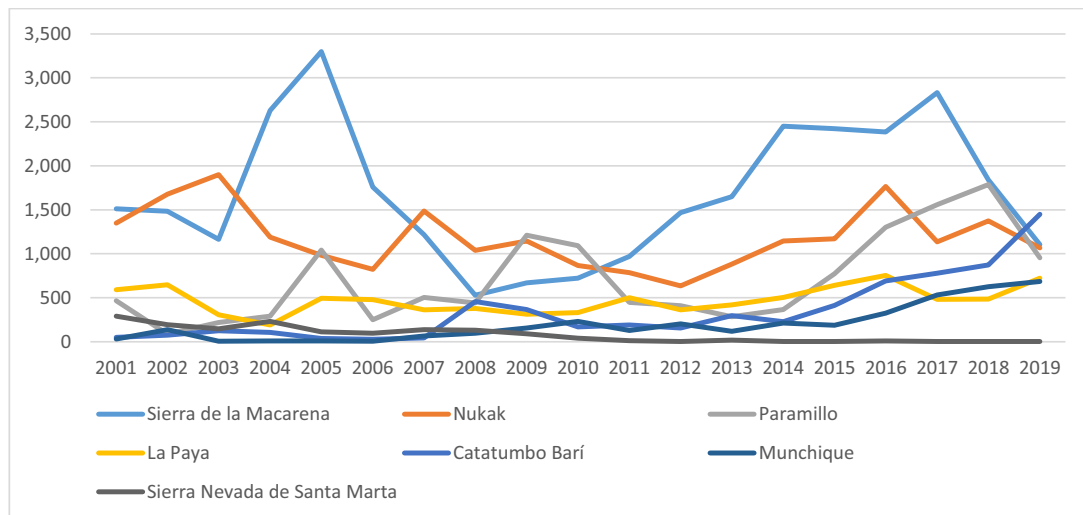
(Córdoba), La Paya (Putumayo), Catatumbo Barí (Norte de Santander), Tinigua (Meta), Munchique (Cauca) y Farallones de Cali (Valle del Cauca), que han concentrado el 93% de toda la coca registrada entre 2001 y 2019.

Al revisar las distintas trayectorias de la coca en las áreas protegidas, los datos SIMCI permiten agruparlas en 3 categorías a partir del grado de afectación: permanente, intermitente y levemente afectado.

**a. Parques Nacionales afectados permanentemente por cultivos de coca**

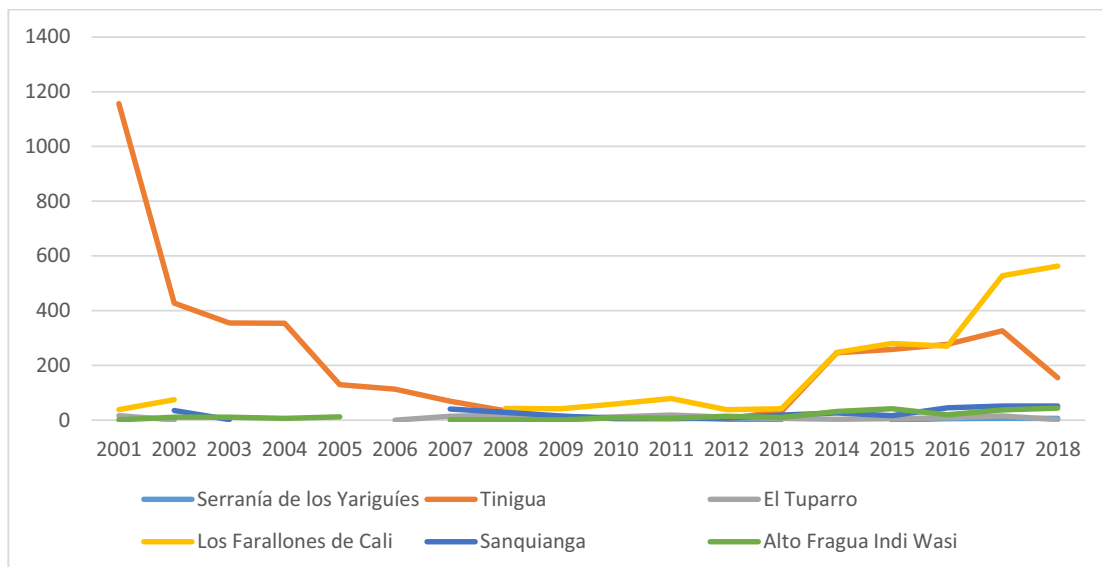
Esta categoría agrupa a siete áreas protegidas donde se han registrado cultivos de coca constantemente entre 2001–2018, lo cual también coincide con el grupo de áreas protegidas que mayor concentración histórica de coca han tenido (Figura 3). La tendencia de los cultivos en estas áreas muestra un comportamiento similar a la nacional señalada arriba: un pico en el año 2005 que es seguido por una caída, y luego por un periodo de estabilización de los cultivos de coca hasta 2013, cuando empiezan a crecer a máximos históricos (Figura 4).

Con excepción de la Sierra Nevada de Santa Marta, todos los demás parques permanentemente afectados están ubicados en los enclaves de producción donde la coca se ha concentrado en los últimos diez años: Catatumbo; Pacífico (Nariño y Cauca); Meta-Guaviare; Sur de Córdoba; y Putumayo (UNODC, 2020).



**Figura 4:** Evolución de los cultivos de coca en los parques nacionales naturales con afectación permanente de cultivos de coca, 2001–2019.

Fuente: Elaboración propia con base en SIMCI.



**Figura 5:** Evolución de los cultivos de coca en los parques nacionales naturales afectados intermitentemente por cultivos de coca, 2001–2019.

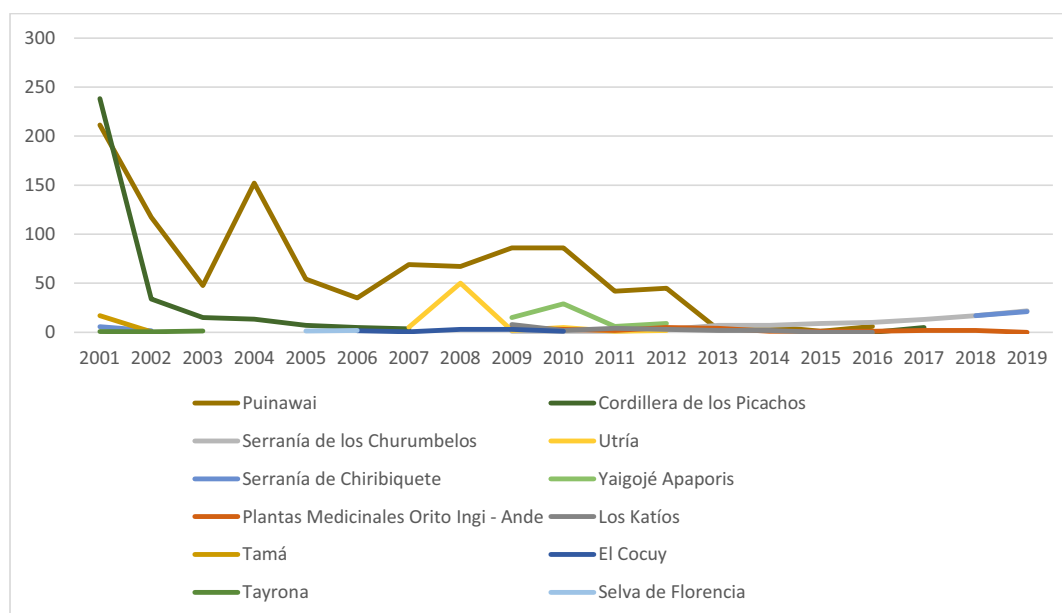
Fuente: Elaboración propia con base en SIMCI.

### ***b. Parques Nacionales con afectación intermitente de cultivos de coca***

Los seis parques nacionales con presencia intermitente se caracterizan por presentar periodos con y sin coca entre 2001 y 2019 (Figura 5). Al revisar en detalle, se observa que el periodo donde la mayoría de los parques dejó de tener coca fue entre 2001 y 2010, periodo que coincide precisamente con la aprobación de la erradicación mediante aspersión aérea en las áreas protegidas y, de manera más general, con la etapa de mayor intensidad de la política de erradicación en Colombia.

### ***c. Parques Nacionales afectados levemente por cultivos de coca***

Los doce parques nacionales afectados levemente, corresponden a aquellas áreas protegidas que han tenido periodos de tiempo con una baja presencia de cultivos ilícitos (Figura 6). Esta categoría agrupa a la mayoría de áreas protegidas que alguna vez han tenido coca entre 2001 y 2019. Estos son los casos menos preocupantes de todo el universo de parques nacionales, pues en los últimos años los bajos niveles de coca se han mantenido estables.



**Figura 6:** Evolución de los cultivos de coca en los parques nacionales naturales afectados levemente por cultivos de coca, 2001–2019.

Fuente: Elaboración propia con base en SIMCI.

Sobresalen los casos de Cordillera de los Picachos y Puinawai, que alcanzaron a presentar más de 200 ha de coca, las cuales terminaron desapareciendo por completo. También llama la atención la Serranía de los Churumbelos y Serranía de Chiribiquete, donde los cultivos han aparecido en los últimos tres años, aunque todavía de manera muy leve.

## II. Metodología

Los contenidos de este artículo están basados en el trabajo realizado por los autores en el marco del proyecto *Sustitución de cultivos ilícitos, desarrollo rural y protección del ambiente en el Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN en Colombia* implementado por la Fundación Ideas para la Paz con apoyo del Programa Global de Políticas de Drogas y Desarrollo del GIZ, entre 2019 y 2020.

Los autores usaron tres métodos para recolectar la información analizada en este artículo: entrevistas semiestructuradas, talleres, y revisión de fuentes primarias, secundarias y bases de datos. Las entrevistas se realizaron en Bogotá y en los PNN Farallones de Cali (Valle del Cauca), Catatumbo Barí (Norte de Santander) y Alto Fragua Indi Wasi (Caquetá). Estos parques fueron seleccionados por tener condiciones de seguridad adecuadas para la realización del trabajo de campo, presencia de cultivos ilícitos, población cultivadora y no cultivadora de hoja de coca, y por estar priorizados para la sustitución de cultivos ilícitos.

Un criterio central en la identificación de los actores consultados fue su pluralidad de opiniones, experiencias, visiones e intereses sobre el dilema de la coca en parques naturales. A lo largo de 10 meses, 40 personas fueron entrevistadas, entre ellos: funcionarios de PNN (locales y nacionales), de gobernaciones y alcaldías, y de las entidades encargadas de tierras, desarrollo rural y sustitución de cultivos ilícitos. También se realizaron entrevistas a miembros de organizaciones de base de campesinos y cultivadores de coca, investigadores, periodistas, empleados de varias oficinas de Naciones Unidas y representantes del sector empresarial.

La diversidad de los entrevistados permitió conocer diferentes versiones y lecturas conceptuales de las regiones y sus problemáticas. En las entrevistas semiestructuradas se indagó sobre la historia del área protegida en cuestión, la llegada de la coca, las alternativas económicas a esta actividad, el impacto del acuerdo de paz sobre el territorio, las dinámicas del conflicto armado, y las respuestas del estado a estas problemáticas.

Además de las entrevistas, entre agosto y diciembre de 2019, fueron realizados cuatro talleres, tres regionales y uno nacional. Su objetivo fue captar una pluralidad de opiniones en torno a: 1) las opciones actuales para la sustitución de cultivos ilícitos; 2) características de las poblaciones cultivadoras que están en PNN; 3) antecedentes y experiencias actuales de erradicación voluntaria y sustitución de cultivos en PNN y 4) comprensiones locales, regionales y nacionales sobre la sustitución de cultivos ilícitos, el desarrollo rural y la protección del ambiente en Colombia. En estos espacios participaron miembros de organizaciones locales

representativas de las poblaciones que habitan los parques, entre ellos campesinos cultivadores y no cultivadores de hoja de coca, e indígenas, así como integrantes del equipo de PNN y de la DSCI.

Todos los participantes de los talleres y las entrevistas fueron informados que eran sujetos de este estudio y dieron su consentimiento. Sus nombres y los de sus organizaciones fueron reservados por temas de seguridad y para evitar conflictos con las entidades en las que trabajan, al expresar opiniones propias.

Esta información fue complementada y corroborada por la revisión de fuentes primarias y secundarias sobre el nexo entre cultivos ilícitos y áreas protegidas. Esto incluyó la revisión de Planes de Manejo<sup>6</sup> de los PNN, informes emitidos por el Observatorio de Drogas de Colombia, guías técnicas sobre el diseño e implementación de las distintas políticas de desarrollo alternativo en áreas protegidas y documentos académicos sobre el fenómeno. También se analizaron la base de datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que permite ver la evolución e identificar tendencias de aumento y disminución de la coca en estos territorios, y la base de datos de operativos de erradicación en PNN del Ministerio de Defensa de Colombia, la cual contiene las cifras anuales de hectáreas de cultivos ilícitos erradicados por área protegida.

### III. Impulsores de los cultivos ilícitos en Parques Nacionales Naturales

La siguiente sección presenta los *drivers* asociados a la expansión de los cultivos ilícitos en áreas protegidas del SPNN. Estos fueron identificados por los autores a través de las entrevistas semiestructuradas, talleres con comunidades, y revisión de fuentes secundarias.

#### **a. Ubicación estratégica de las áreas protegidas para fines de narcotráfico**

La presencia de cultivos de coca en las áreas protegidas ha estado determinada por su particular ubicación estratégica. Buena parte de las áreas protegidas con coca se caracterizan por tener difíciles condiciones geográficas, una vasta extensión territorial, y poca presencia del Estado, lo cual genera una baja percepción de riesgo que influencia en la decisión de cultivar coca.

Este es el caso de la Sierra Nevada de Santa Marta donde el desarrollo de cultivos de marihuana en la década de los setenta, estuvo determinado por el aislamiento geográfico que caracterizaba en ese entonces a la Sierra (Perafán, 1999). También es un factor explicativo de los cultivos de coca en algunos de los PNN de la región amazónica, como Cahuinarí, Amacayacu y Chiribiquete, donde narcotraficantes han promovido la siembra y el establecimiento de pistas de aterrizaje y laboratorios para el procesamiento de la pasta base (PNNC, 2011) como resultado de su aislamiento, y la poca presencia estatal.

Por otra parte, parques como Catatumbo Barí, El Tuparro, Munchique, Paramillo y Sanquianga, se encuentran localizados en zonas geográficamente estratégicas para el procesamiento o tráfico de cocaína, lo cual ha servido como dinamizador de los sembradíos de coca. En PNN como Sierra Nevada de Santa Marta, los Katíos, Paramillo y Catatumbo Barí, los grupos paramilitares se asentaron y promovieron los cultivos de coca, por ser puertos y rutas de exportaciones legales e ilegales (CNMH, 2018a, pág. 71).

El PNN Farallones de Cali es otro reflejo de lo anterior (PNNC, 2013a). En esta área protegida, los cultivos ilícitos se han localizado de manera estratégica en la zona sur, donde se encuentra la región del Naya, uno de los corredores más importantes para la producción y tráfico de cocaína hacia el Pacífico (Ministerio de Justicia, 2015) y en la zona norte, la cual tiene fácil acceso al puerto de Buenaventura.

Otro caso similar es el del PNN El Tuparro, el cual se encuentra ubicado estratégicamente en la frontera con Venezuela. Esta cercanía con la frontera ha hecho que, según PNNC, el territorio de parque haya sido utilizado de manera estratégica por miembros del Frente 16 de las FARC para el control de la salida a Venezuela de cocaína, y entrada a Colombia de gasolina, insumos químicos y bienes de contrabando (PNNC, 2007).

#### **b. Dinámicas de colonización de las áreas protegidas**

Los procesos de colonización de las áreas protegidas han sido un impulsor del crecimiento de los cultivos ilícitos en estos espacios. Como lo menciona Thoumi (2005), la coca y la amapola crecen en Colombia en zonas de reciente colonización en las que el Estado ha tenido muy poca presencia, lo cual hace de muchos PNN lugares perfectos para que esto ocurra.

<sup>6</sup> De acuerdo con la legislación colombiana, las áreas protegidas del SPNN deben someterse a acciones especiales de manejo encaminadas al logro de sus objetivos de conservación. El Plan de Manejo contiene la información que regula el manejo del área, define la zonificación, establece las reglas para el uso de los recursos y el desarrollo de actividades y contempla las estrategias, procedimientos y actividades que se consideran más adecuadas para lograr los objetivos de conservación.

En el PNN Munchique el proceso de colonización del parque en los años 70's, estuvo constituido por indígenas y campesinos, quienes a finales de los años 80's introdujeron la marihuana y los primeros cultivos de coca (PNNC, 2005). En el PNN Paramillo los cultivos ilícitos estuvieron ligados a los procesos de colonización campesina de los años 70's y 80's que se vivieron en el sur de Córdoba como resultado de los procesos de acumulación de tierra por parte de empresarios y ganaderos. En las tierras colonizadas dentro del parque, tiempo después se comenzó a cultivar coca (PNNC, 2013b) (Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, 2013).

Algunas de las áreas protegidas de la región amazónica también han pasado por esta situación. Los campesinos procedentes de otras regiones del país, dinamizaron los cultivos ilícitos y generaron flujos de dinero que contribuyeron "a configurar un proceso de ocupación y urbanización inédito" (PNNC, 2019). Ese ha sido el caso de parques como: La Paya, Cahuinari y Amacayacu, donde los colonos han cultivado y procesado hoja de coca con fines de narcotráfico (PNNC, 2011).

### ***c. Entrada de grupos armados ilegales y organizaciones criminales***

Además de los colonos campesinos y las comunidades indígenas, hay un tercer actor que ha jugado un papel importante en impulsar la siembra de cultivos de coca en los parques nacionales: los grupos armados y organizaciones criminales. En varias de las áreas protegidas, estos actores han inducido a las poblaciones que viven dentro de los parques nacionales a sembrar coca.

Esto ocurrió en los años 70 en el municipio de Puerto Leguízamo, Putumayo, donde los carteles de Cali y Medellín impulsaron la siembra de coca como una medida para evitar la aplicación de las disposiciones que en materia de estupefacientes habían sido ordenadas por el Estado colombiano (CNMH, 2015). Como lo señala Carillo (2017), años más tarde esas zonas donde los narcotraficantes incentivaron los cultivos ilícitos terminaron formando parte del PNN La Paya.

En el Catatumbo, en el territorio del PNN Catatumbo-Barí y su zona de influencia, las FARC intervinieron en la cadena productiva de la coca, donde establecieron un importante enclave a partir de finales de los años 80 (CNMH, 2018b). En esta región, el papel de la guerrilla no se limitó al impuesto sobre el gramaje y la compra de pasta base, sino que también impulsó la siembra. En épocas recientes, la salida de las FARC ha implicado una falta de control y de regulación sobre los cultivos de coca, los cuales son incentivados por nuevas organizaciones criminales. Esto explica el incremento de los cultivos de coca en los últimos años en este parque, que pasaron de 692 ha en 2016 a 1448 ha en 2019.

En el PNN Paramillo, la siembra ha sido estimulada por diversos actores armados. En los años 90, los cultivos aparecieron impulsados por el cartel de Medellín (FIP, 2011). Luego fueron impulsados, durante las décadas siguientes, por otros grupos como las AUC, las Águilas Negras, Los Urabeños y las FARC. Entre 2014 y 2018 los cultivos ilícitos aumentaron significativamente dentro de este parque (pasando de 367 ha a 1786 ha) debido a la influencia de nuevos actores como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y las disidencias del Frente 18, quienes, tras la firma de la paz con las FARC, han buscado asumir el control de las actividades relacionadas con el narcotráfico en este territorio (González, 2020) (Verdad Abierta, 2017).

Un caso emblemático reciente es el del PNN Serranía del Chiribiquete, un área protegida que entre 2003 y 2015 no presentó cultivos coca. Pero que, en los últimos años, ha venido registrando brotes al interior del parque. La hipótesis más recurrente para explicar este fenómeno tiene que ver con la salida de las FARC, organización que durante años fungió como "guardiana de facto" del parque, y que al desarmarse y entrar en el proceso de reincorporación abrió la puerta para la llegada de nuevos grupos armados, como las disidencias del Frente 1 y 7, que estarían impulsando la colonización, la siembra de coca y la deforestación (Clerici, Salazar, & Pardo-Díaz, 2019) (Calderon, Vanegas, & Vélez, 2018) (Murillo-Sandoval, Van Dexter, Van Den Hoek, Wrathall, & Kennedy, 2020).

### ***d. Declive de economías regionales***

La siembra de coca en las áreas protegidas del SPNN también está ligada a los ciclos económicos que ocurren en las regiones donde estos están ubicados. En este sentido, otra explicación de este fenómeno se encuentra en el declive de algunas economías regionales, situación que llevó a muchas familias a hacer la transición hacia una economía cocalera.

En el Catatumbo, el declive de la economía campesina como resultado de las políticas de apertura económica y el fin de las actividades de refinación de petróleo que llevaba a cabo Ecopetrol en Tibú, empujaron a que campesinos y campesinas se dedicaran al cultivo de la hoja de coca como respuesta (CNMH, 2018b).



En el Putumayo, ocurrió una dinámica similar. Al inicio de los años 70, las reservas petroleras de la Concesión Orito manejadas por la multinacional Texaco, empezaron un declive progresivo. En los años 80, el auge cocalero le quitó a la industria petrolera su papel predominante en la economía de Putumayo y, como consecuencia, las personas colonas y campesinas que habían accedido de manera precaria a puestos de trabajo en la Texaco se emplearon en los cultivos y el procesamiento de la hoja de coca (CNMH, 2015) en lugares que luego hicieron parte del PNN La Paya.

### ***e. La política de erradicación de cultivos de coca***

La expansión de los cultivos ilícitos en las áreas del SPNN también ha estado ligada a los distintos ciclos de la política de erradicación del estado colombiano. En algunos casos se observa que las acciones de interdicción y erradicación, ejecutadas por las autoridades, han empujado a los cultivadores a sembrar coca en los parques nacionales donde es más difícil erradicarla, entre otras razones porque la legislación colombiana, con excepción del periodo 2003 y 2013, ha prohibido el uso de herbicidas en estos lugares.

Esto ocurrió en los años 70, cuando los cultivos ilícitos aparecieron en las áreas protegidas del sur del país, luego de que la producción de marihuana se dificultara en la costa caribe como resultado de las acciones del gobierno (Molano, 1989). Recientemente, varios estudios han encontrado una asociación entre la política de erradicación de cultivos ilícitos mediante fumigación aérea y el crecimiento de los cultivos ilícitos en las áreas protegidas del sur (Vargas, 2004) y del pacífico colombiano (Rincón-Ruíz & Correa, 2016).

Así mismo, varios de los testimonios recogidos en el trabajo de campo coinciden en señalar que el uso del glifosato en las zonas con función amortiguadora de los parques nacionales Catatumbo-Barí y Alto Fragua Indi Wasi, llevó a que los cultivos se desplazaran al interior de éstos. En otras palabras, los cultivos de coca se han expandido en los parques, como resultado de un efecto globo generado por la presión de las políticas de erradicación del Gobierno Nacional.

### ***f. Régimen legal de las tierras dentro de las áreas protegidas***

Un último motor para entender por qué los cultivos de coca han aparecido en los parques nacionales está ligado al régimen jurídico de las tierras. La Constitución Política de Colombia establece que las tierras dentro de los Parques Nacionales son *inalienables, inembargables e imprescriptibles*. Con posterioridad a la declaratoria del área protegida, ninguna persona puede establecer una relación de tenencia formal con esos predios<sup>7</sup> y todas las personas deben ajustarse a un régimen de uso de la tierra que prohíbe la realización de actividades agropecuarias; la introducción transitoria o permanentemente de animales, semillas, o flores; la comercialización, venta o distribución de productos de cualquier índole y el tránsito de vehículos comerciales o particulares, entre otras acciones.<sup>8</sup>

Estas restricciones, aunque fundamentadas en la función ecológica de la propiedad y en la primacía del interés general sobre el particular, han impedido que familias campesinas que históricamente han habitado dentro de las áreas protegidas, o que han llegado a ellas empujadas por el conflicto armado, o por la escasez de terrenos dentro de la frontera agrícola, puedan formalizar su relación de tenencia con la tierra, y desarrollar proyectos productivos. Estas barreras, los han impulsado a sembrar coca, como lo señalaron algunos de los testimonios recogidos en el trabajo de campo en los parques Catatumbo-Barí y Alto Fragua. Por un lado, porque al no poder ser propietarios de sus predios, los costos y riesgos de participar en esta actividad ilícita son bajos, pues no pueden ser sujetos de extinción de dominio por parte de las autoridades (Garzón & Riveros, 2018). Por otro, porque al no poder acceder a créditos bancarios formales o desarrollar actividades que les generen ingresos rentables, la coca se convierte en la mejor opción para ellos.

## **IV. Respuestas desde la política pública**

A pesar de que muchos *drivers* han llevado a la aparición de cultivos de coca en áreas protegidas desde hace más de 50 años, la respuesta de las autoridades a este problema ha sido mucho más reciente. Las respuestas han estado enmarcadas en dos dimensiones: la política de drogas y la política ambiental, sin que se haya generado sinergia entre ellas. Sólo hasta épocas recientes, en desarrollo del Acuerdo de Paz, ambas políticas se han entrelazado.

Bajo el enfoque de reducción de la oferta, desde la política de drogas se ha priorizado el uso de herramientas como la erradicación forzada, que tiene como principal indicador la reducción de los cultivos de coca,

<sup>7</sup> Por esta razón, la Contraloría General de la República ha estimado que el 87 % de la tenencia de la tierra en los PNN es informal.

<sup>8</sup> Lo anterior, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 622 de 1977 recopilado en el Decreto Único 1076 de 2015.

mientras que los programas de desarrollo alternativo, que pretenden dar una respuesta de largo plazo y generar las condiciones para el tránsito a la economía legal de las familias dependientes de estos cultivos, han tenido un lugar secundario.

Desde la política ambiental, la respuesta ha oscilado entre dos tipos de políticas: por un lado, aquellas que priorizan la preservación de las áreas protegidas, y se muestran rígidas frente a la ocupación campesina, buscando que la solución sea trasladar a las personas fuera de estas áreas. De otro lado, están otras medidas que son más flexibles frente a la realidad de ocupación en las áreas protegidas, y plantean soluciones de conservación con participación de las comunidades que habitan esos espacios.

Finalmente, están las políticas creadas e implementadas tras la firma del acuerdo de paz, en las que por primera vez se está dando un trabajo conjunto entre quienes lideran las políticas de sustitución y las políticas ambientales. Estas políticas vuelven a caer en un error del pasado, al pretender resolver la problemática de la droga en las áreas protegidas a través una serie de normas y reglamentaciones que son extremadamente rígidas, en relación con lo que se puede o no se puede hacer en estos espacios.

Con el objetivo de entender mejor estas respuestas, a continuación, se realiza una reconstrucción de las distintas etapas que han tenido la política pública para abordar la problemática de los cultivos de coca en las áreas protegidas del SPNN (**Figura 7**).

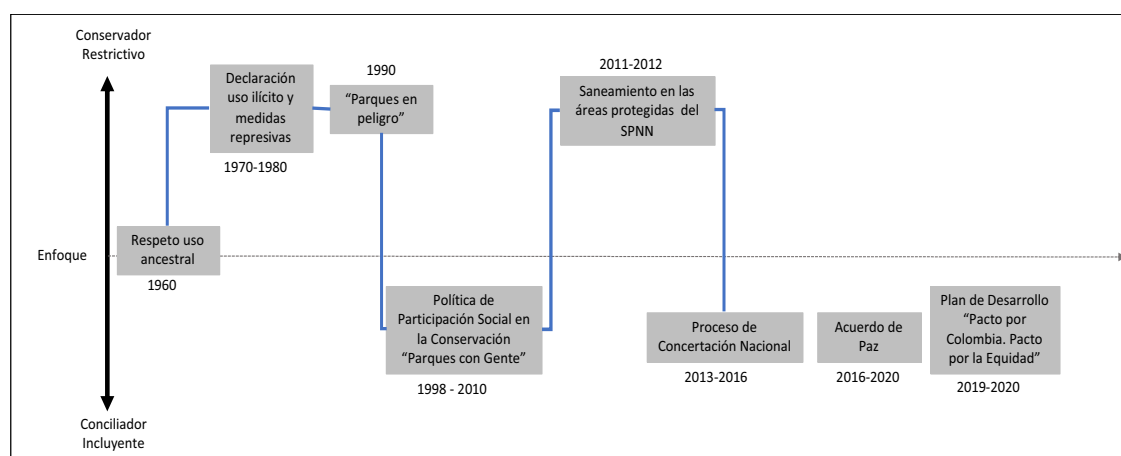
### a. Política ambiental y cultivos ilícitos en áreas protegidas

**Etapas I. El respeto por el uso ancestral de la hoja de coca en áreas protegidas (1960):** una primera aproximación a los cultivos de coca en los PNN, se hizo desde el reconocimiento del uso ancestral de la coca en comunidades indígenas que habitaban lugares que luego fueron declarados como áreas protegidas.<sup>9</sup>

**Etapas II. Declaración de los cultivos como de uso ilícito y políticas represivas por parte del Estado (1970–1980):** en los años 70 proliferaron en el país los cultivos de marihuana y la coca se empezó a cultivar con objetivos diferentes al uso ancestral. Estas actividades fueron declaradas ilícitas por el Estado colombiano y, en consecuencia, las autoridades militares y de policía comenzaron a reprimir a quienes cultivaban y procesaban los narcóticos.

**Etapas III. “Parques en peligro” (1990):** en la década de los noventa se evidenció que en Colombia y otros países de la región, muchas áreas protegidas estaban en peligro. Por eso, comenzó a funcionar una estrategia denominada “Parques en Peligro” que buscó asegurar las condiciones mínimas para su conservación y manejo, fortaleciendo el trabajo con las comunidades indígenas cuyo espacio vital se cruzaba con las áreas protegidas, en especial en la región amazónica (PNNC, 2011).

**Etapas IV. Participación Social en la Conservación “Parques con Gente” (1998–2010):** durante este periodo se impulsaron una serie de estrategias dirigidas a atender los factores que estaban causando el deterioro en las áreas protegidas, incluidos los relacionados con la economía del narcotráfico (Mayr, 2014). Por medio de estrategias como los “Sistemas Agrarios Sostenibles para la Conservación”, la expedición de la



**Figura 7:** Etapas de la política ambiental vinculadas a las respuestas a los cultivos ilícitos en PNN.

Fuente: elaboración propia.

<sup>9</sup> Así quedó registrado por los cronistas de la época de la colonia, en testimonios como los siguientes “la coca sacia el hambre, infunde nuevas fuerzas a los fatigados y agotados y hace que los infelices olviden sus pesares” (PNNC, 2011, pág. 182)

*Política de Participación Social en la Conservación*,<sup>10</sup> adoptada en 2001, y el diseño de una primera estrategia diferencial para el manejo de los asentamientos y usos ilícitos en áreas del SPNN.

**Etapa V. Saneamiento en las áreas protegidas del SPNN (2011–2012):** en 2011 se dio un giro en la política hacia la priorización de estrategias para el “saneamiento” de las áreas protegidas, buscando el traslado de los campesinos fuera de los PNN. De esta manera, se buscaba poner fin a los usos no permitidos, entre ellos los relacionados con los cultivos ilícitos. Esto implicó un endurecimiento de las políticas, ya que los cultivadores fueron considerados invasores u ocupantes irregulares de las áreas protegidas, lo que conllevó a que en ocasiones, fueran estigmatizados y judicializados (Betancourt, Posada, Lastra, González, & Montealegre, 2017).

**Etapa VI. Proceso de Concertación Nacional (2012–2016):** el mismo año en que se iniciaron las negociaciones de paz, el Gobierno Nacional y habitantes de las áreas protegidas firmaron un Acuerdo para la construcción de una política pública que desarrollara alternativas para el manejo y la gestión de la conservación del SPNN. En noviembre de 2014, se conformó una Mesa de Concertación Nacional (MCN) con el objetivo de generar alternativas para la recuperación y restauración de los PNN Parques Nacionales, y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades campesinas.

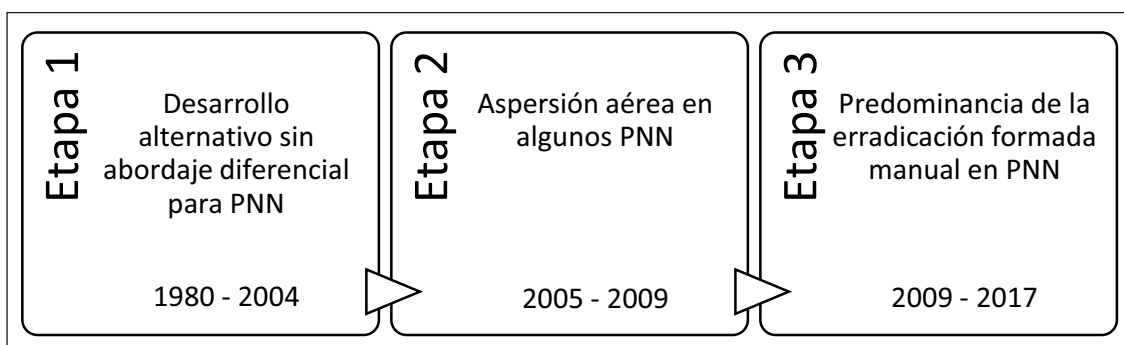
### **b. Política de drogas y cultivos ilícitos en áreas protegidas**

Las respuestas formuladas desde la política de drogas para dar respuesta a los cultivos ilícitos que se encuentran en los PNN se pueden organizar en 3 etapas (Figura 8).

**Etapa I. Desarrollo alternativo sin un abordaje diferencial (1980–2004):** esta primera etapa se caracterizó por la creación de programas de desarrollo alternativo, que no estaban dirigidos a los cultivadores de coca en las áreas protegidas, pero que incluyeron algunas intervenciones indirectas sobre esta población. A mediados de los noventa, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) incluyó programas de titulación de baldíos, adquisición y adjudicación de tierras y saneamiento de territorios indígenas, para población que ocupaba PNN o reservas forestales (DNP, 1997).

**Etapa II. Aspersión aérea en parques nacionales (2005–2009):** bajo la implementación de Plan Colombia, entre 2005 y 2009, el Gobierno de Álvaro Uribe impulsó la erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea en algunos parques nacionales naturales. En la Sierra Nevada de Santa Marta y la Sierra de la Macarena, por ejemplo, se asperjaron aproximadamente 3.936 hectáreas de coca (Varón, 2008). Al mismo tiempo, las autoridades ambientales financiaron algunas acciones dirigidas a fortalecer la gobernanza ambiental como mecanismo para prevenir la siembra de cultivos de coca y minimizar sus impactos, como por ejemplo el fortalecimiento de los Planes de Vida de algunas comunidades indígenas.

**Etapa III. Erradicación manual forzada en parques nacionales (2009–2017):** la controversia generada por el uso de herbicidas en parques nacionales para erradicar la coca, llevó a que la aspersión aérea fuera prohibida y, en consecuencia, a que el Gobierno centrara sus esfuerzos en el uso de la erradicación manual forzada como principal herramienta para eliminar la coca de estos territorios. Según el Ministerio de Defensa, durante este periodo la fuerza pública erradicó un total de 21.262 hectáreas de coca en 25 PNN.



**Figura 8:** Etapas de la política de drogas y las respuestas a los cultivos ilícitos en los PNN.

Fuente: elaboración propia.

<sup>10</sup> Esta política fue el resultado de un proceso amplio de construcción colectiva, en el que participaron todos los funcionarios del SPNN en los niveles local, regional y nacional, a través de 51 talleres de consulta. También se articuló con el Ministerio del Medio Ambiente, ONG nacionales e internacionales, el Congreso de la República, programas presidenciales e instituciones del ejecutivo, periodistas, organizaciones sociales e indígenas, agencias multilaterales, embajadas y organismos internacionales de cooperación y el Consejo Nacional Ambiental (PNNC, 2011).

Esta herramienta también ha tenido un alto costo humano, representado en 786 civiles y miembros de la fuerza pública muertos o heridos entre 2009 y junio del 2020.

### ***c. Políticas en el Posacuerdo***

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP reconoció la necesidad de formular soluciones para las comunidades que habitan dentro de las áreas protegidas. De esta forma, en 2016, se abrió una importante ventana de oportunidad, en la medida en que se acordó implementar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en estos espacios.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Iván Duque autorizó a las autoridades ambientales a celebrar acuerdos con población campesina que habite, ocupe, o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina en PNN. Estos acuerdos, que se pueden celebrar con personas en condición de vulnerabilidad, podrán ser celebrados hasta tanto la concurrencia de las distintas entidades del Estado permita atenderlos con alternativas definitivas.

Con estos antecedentes, en 2020 se adoptó un modelo alternativo de sustitución voluntaria denominado “Territorios para la Conservación”, que busca armonizar los procesos de conservación de áreas de manejo especial como los PNN,<sup>11</sup> con el desarrollo de alternativas de generación de ingresos lícitas para los cultivadores de coca, que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas. La estrategia se basa en explorar alternativas de generación de ingresos innovadoras que garanticen el equilibrio entre la conservación y la productividad, como por ejemplo las líneas productivas derivadas de la bioeconomía, los negocios verdes y sostenibles, la economía forestal, el turismo sostenible y los Pagos por Servicios Ambientales (PSA).

No obstante, un análisis del modelo alternativo evidencia que éste sigue siendo bastante restrictivo, ya que establece que todas las líneas productivas, o cualquier actividad que se adelante en temas de sustitución voluntaria y desarrollo alternativo “debe iniciar por la revisión de limitantes y oportunidades de uso y aprovechamiento del suelo permitidos por la normatividad” (ART, 2020, pág. 5). Lo que quiere decir que las soluciones que se propongan para los ex cultivadores de coca, tienen que estar alineadas con las normas e instrumentos de planificación existentes, entre ellos los planes de manejo de las áreas protegidas que, al estar orientados a la preservación, limitan las actividades que se pueden realizar dentro del área protegida.

Ello hace que las soluciones en el marco del nuevo modelo de sustitución terminen dependiendo de actividades que no se pueden adelantar de manera generalizada en los PNN, como el ecoturismo,<sup>12</sup> o la restauración ecológica (que tiene elevados costos); o de actividades que por su misma novedad generan incertidumbre en torno a si verdaderamente pueden ser rentables para las familias, como en el caso de la biotecnología y los mercados verdes; o que se tienen que realizar por fuera de las áreas protegidas, una estrategia que ha fallado con anterioridad, debido a la inequitativa distribución de la tierra que hay en Colombia (Guereña, 2017).<sup>13</sup>

Adicionalmente, estas soluciones se ven amenazadas por nuevas políticas de “mano dura”, como la militarización verde. Desde 2019, con el inicio de la campaña Artemisa, se ha buscado proteger los parques nacionales de la coca, la deforestación, y la presencia de grupos armados ilegales, por medio de operaciones militares. El balance de estas intervenciones ha resultado desfavorable para el Estado, entre otras razones, por sus altos costos económicos, y por su concentración en los eslabones más débiles de las cadenas criminales (campesinos y otras poblaciones vulnerables) lo que ha generado un ambiente de malestar social y resistencia a las instituciones (Garzón, Riveros, & Tobo, 2020).

<sup>11</sup> También aplica para los Territorios Colectivos de Comunidades Negras, Resguardos Indígenas y Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959.

<sup>12</sup> No en todos los parques en los que hay coca se pueden adelantar actividades de ecoturismo, ya sea por las dinámicas del conflicto (presencia de actores armados ilegales, acciones de la fuerza pública o presencia de minas antipersonales) o porque no es una actividad que se encuentre contemplada en el Plan de Manejo.

<sup>13</sup> Según Oxfam, Colombia es el país más desigual de América Latina en la distribución de la tierra, en la medida en que el 1% de las explotaciones de mayor tamaño maneja más del 74% de la tierra, mientras que el 99% restante se reparte menos del 26% de la tierra. En estos cálculos se excluyen los territorios colectivos de grupos étnicos (Guereña, s.f.). Para revertir esta tendencia y dotar gratuitamente de tierras a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, se pactó la creación de un Fondo de Tierras en el Acuerdo de Paz. Sin embargo, como lo ha podido constatar el Instituto Kroc (2020) “el Fondo de Tierras tiene 12 años para entregar 3 millones de hectáreas, pero en los primeros tres años de implementación del Acuerdo, no se ha iniciado la distribución de las mismas”. La Procuraduría General de la Nación (2020) también ha constatado el poco avance en relación con la adjudicación de estos 3 millones de hectáreas.

## V. ¿Cuál es la alternativa a futuro?

Este recorrido por las distintas políticas y programas que el Gobierno ha formulado para abordar la existencia de cultivos ilícitos en áreas protegidas y ofrecer alternativas a los campesinos cultivadores de coca, evidencia que hasta el momento ha sido imposible lograr un equilibrio entre la política de droga y la política ambiental para abordar esta situación. Ninguno de estos ha logrado resolver el problema y, como no se cuenta con una política de Estado, la orientación varía con el gobierno de turno (Bonilla-Mejía & Higuera-Mendieta, 2019).

La razón detrás de esta falta de sinergia no radica solo en un tema institucional, pues la política de drogas y la política ambiental dirigida al manejo de las áreas protegidas están bajo distintas entidades, sino en que los procesos de conservación y sustitución de cultivos ilícitos tienen metodologías, tiempos y objetivos, completamente distintos. Mientras que la respuesta a los cultivos ilícitos está diseñada para implementarse en el corto/mediano plazo, y la meta principal es eliminar la coca y ayudar a las familias a vivir de alternativas productivas legales; la conservación de las áreas protegidas está pensada en acciones al largo plazo, donde el objetivo central es la recuperación y conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Si bien uno de los más importantes avances que han tenido lugar en la etapa de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia es que, por primera vez, las autoridades ambientales y las encargadas de la sustitución de cultivos ilícitos están trabajando conjuntamente para lograr la sustitución de los cultivos de coca en los PNN, el modelo alternativo propuesto es bastante tímido. Por esta razón sigue siendo necesario transitar hacia un nuevo modelo donde la conservación de las áreas protegidas del SPNN, el respeto y la garantía de los derechos de los campesinos, y la reducción de los cultivos ilícitos y las dinámicas asociados a estos, sean objetivos compatibles. Para ello, se propone avanzar en la creación de un *Régimen Especial y Transicional de Manejo* en las áreas protegidas del SPNN, que cuente con características como siguientes:

En primer lugar, debe permitir participación de todos los actores que inciden en el manejo, desde los más influyentes a los menos influyentes, garantizando el reconocimiento del papel que pueden y deben jugar las comunidades (Delgado, 2014). Como se vio a lo largo del presente documento, la mayoría de las soluciones propuestas desde la política ambiental y la política de drogas, no han contado con participación social y comunitaria, lo que ha incidido en su fracaso.

En segundo lugar, se debe garantizar el establecimiento de mecanismos de colaboración inter-organizacional, ya que sólo de esta manera se podrán atacar los diferentes drivers, de una manera comprensiva y organizada. Para ello se debe recordar que la coca no sólo está ahí por la presencia de comunidades colono-campesinas, sino que también ha sido impulsada por la ubicación estratégica de estos espacios para fines de narcotráfico, por la presencia de grupos armados ilegales y de organizaciones criminales, por el declive de economías regionales y por asuntos relacionados con la tenencia de tierra. Por lo que la solución –necesariamente– tendrá que provenir de un trabajo conjunto entre las diferentes organizaciones del Estado, responsables de estos temas.

Como se evidenció en este escrito, el Acuerdo de Paz logró alinear a las autoridades ambientales (PNNC) y a las responsables de la sustitución de cultivos ilícitos (ART); ahora se requiere enlazar también al Ministerio de Defensa, a las Fuerzas Militares y de Policía, y a las entidades encargadas del acceso y la formalización de tierras, especialmente a la Agencia Nacional de Tierras.

En tercer lugar, se requieren opciones para poder formalizar la relación con la tierra de las personas que están en proceso de sustitución. Esto se podría hacer a través de la suscripción de acuerdos de uso, fundamentados en el artículo 7 del Plan Nacional de Desarrollo, con las siguientes condiciones: los acuerdos sólo se podrán realizar con los cultivadores de coca en condición de vulnerabilidad que estuvieran ocupando el PNN antes del 30 de noviembre de 2016<sup>14</sup>; tendrán una vigencia que podría ser de cinco años, prorrogables de acuerdo con los resultados que arrojen evaluaciones periódicas; se podrán rescindir en caso que haya incumplimiento de lo pactado y permitirán a los colonos acceder a incentivos, planes y programas estatales. Esta es una opción que está siendo solicitada por las comunidades que habitan y hacen uso del PNN Farallones de Cali, y también es apoyada por algunos funcionarios locales (Montoya, 2019).

En cuarto lugar –y este es el punto que genera mayor controversia– se debe contemplar la posibilidad de modificar, derogar o reglamentar la normatividad que define los usos permitidos y las prohibiciones que aplican en las áreas protegidas del SPNN, con el fin de permitir algunos usos relacionados con la economía campesina, con base, por ejemplo, en principios de la agroecología. Lo anterior, en la medida en que ha quedado demostrado que la restrictiva normatividad jurídica vigente es un obstáculo para la sustitución

<sup>14</sup> Fecha en la que se suscribió el Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC.

voluntaria. Ello también implica ajustar el Plan de Manejo para permitir otras actividades, dentro de algunas zonas del área protegida, definidas conjuntamente entre PNNC y las comunidades.

A favor de esta opción están los colonos campesinos que habitan los parques nacionales y las organizaciones que los representan, así como muchos de los funcionarios del nivel local y algunos del nivel nacional. La más férrea oposición a esta posibilidad, la ejercen funcionarios que habitan en la capital quienes consideran que esto puede disparar el número de ocupantes en las áreas protegidas. Si bien este temor está fundamentado, se pueden tomar medidas para mitigar este riesgo, como la elaboración de censos poblacionales y la conformación de un inventario georreferenciado de los terrenos ocupados, que se deberán realizar antes de modificar el régimen de usos; medidas que se pueden impulsar a través de la puesta en marcha del catastro multipropósito, que también fue contemplado en el Acuerdo de Paz.

Lo cierto es que problemática de la existencia de cultivos de coca con fines de narcotráfico en las áreas protegidas del SPNNC, no se superará si no se concretan opciones de generación de ingresos lícitas, suficientes y estables, para las personas y familias que ingresan a los programas de sustitución, algunas de las cuales se tendrán que realizar al interior de los parques nacionales naturales. Insistir en lo contrario es desconocer la realidad de un país que llevó a que este tipo de cultivos se pudieran instalar en estos territorios tan importantes, desde el punto de vista de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Aceptarlo permitirá avanzar más rápidamente en la solución de un flagelo que afecta, año tras año, un patrimonio natural sin igual.

## Conflictos de interés

The authors have no competing interests to declare.

## Bibliografía

- Agencia de Renovación del Territorio.** 2020. *Documento técnico de soporte. Desarrollo de los componentes de procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica.* Bogotá: ART.
- Betancourt, M, Posada, V, Lastra, C, González, L and Montealegre, V.** 2017. *Parques con Campesinos en Colombia. Aportes científicos y jurídicos de análisis sobre el campesinado, la conservación y los Parques Nacionales en Colombia.* Bogotá: FAO-ANZORC.
- Bonilla-Mejía, L and Higuera-Mendieta, I.** 2019. Protected Areas under Weak Institutions: Evidence from Colombia. *World Development*: 585–596. Obtenido de <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.06.019>
- Calderon, D, Vanegas, E and Vélez, A.** 2018. *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC.* Bogotá: FIP.
- Carrillo, L.** 2017. Procesos de poblamiento en áreas declaradas Parque Nacional Natural.
- Centro Nacional de Memoria Histórica.** 2015. *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo.* Bogotá: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica.** 2018a. *Centro Nacional de Memoria Histórica. Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico.* Bogotá: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica.** 2018b. *Centro Nacional de Memoria Histórica. Catatumbo: Memorias de Vida y dignidad.* Bogotá: CNMH.
- Clerici, N, Salazar, C and Pardo-Díaz, C.** 2019. Peace in Colombia is a critical moment for Neotropical connectivity and conservation: Save the northern Andes–Amazon biodiversity bridge. *Conservation letters*. DOI: <https://doi.org/10.1111/conl.12594>
- Delgado, M.** 2014. Luces y sombras de la gestión comunitaria de los desafíos ambientales en América Latina. *Revista Redesma*, 1–12.
- Departamento Nacional de Planeación.** 1997. *Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. Evaluación 1996 y Programación 1997.* Bogotá: DNP.
- El Tiempo.** 2010. La bonanza de marihuana en Colombia (1974–1980). *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7934640>
- El Tiempo.** 2019. El 24 % de la deforestación en Colombia, asociada a cultivos de coca. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/el-24-de-la-deforestacion-en-colombia-esta-asociada-a-cultivos-de-coca-335172>
- Fundación Ideas para la Paz.** 2011. *Plan de Consolidación en el Bajo Cauca.* Bogotá: FIP.
- Garzón, JC, Riveros, C.** 2018. *Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos.* Bogotá: FIP.
- Garzón, JC, Riveros, C and Tobo, P.** 2020. *Fuerzas Militares y la Protección del Ambiente. Roles, riesgos y oportunidades.* Bogotá: FIP.

- González, C.** 2020. *Los grupos posfarc-EP. Un escenario complejo*. Bogotá: Indepaz.
- Guereña, A.** 2017. *La radiografía de la desigualdad. Lo que dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Oxfam.
- Instituto Kroc.** 2020. *Informe 4. Tres años después de la forma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*. Bogotá: Instituto Kroc.
- Mayr, J.** 2014. La política Nacional Ambiental durante la administración Pastrana Arango. El Proyecto Colectivo Ambiental. En: Argaez, C et al *Punto de inflexión: decisiones que rescatan el Futuro de Colombia. La Administración del Presidente Andrés Pastrana Arango, 1998 – 2012*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ministerio de Justicia.** 2015. *Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento del Valle del Cauca*. Obtenido de <http://www.odc.gov.co/portals/1/regionalizacion/caracterizacion/RE072015-caracterizacion-regional-problematica-asociada-drogas-ilicitas-vcauca.pdf>
- Molano, A.** 1989. *Aproximación al proceso de colonización de la región Ariari Guayabero*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Montoya, A.** 2019. *Las conflictividades por el uso, ocupación y tenencia de la tierra entre las comunidades campesinas y Parques Nacionales Naturales de Colombia: el caso del Corregimiento de Pance ubicado en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali*. Obtenido de [https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/47074/ARTICULO%20DE%20INVESTIGACION%cc%81N\\_ANA%20MILENA%20MONTOYA%20D%20%281%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/47074/ARTICULO%20DE%20INVESTIGACION%cc%81N_ANA%20MILENA%20MONTOYA%20D%20%281%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Murillo-Sandoval, P, Van Dexter, K, Van Den Hoek, J, Wrathall, D and Kennedy, R.** 2020. The end of gunpoint conservation: forest disturbance after the Colombian Peace Agreement. *Environmental Research Letters*. DOI: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab6ae3>
- Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH.** 2013. Dinámica de la violencia en el Departamento de Córdoba. 1967–2008. Obtenido de [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu\\_Regionales/DinamicaViolencia\\_Cordoba.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/DinamicaViolencia_Cordoba.pdf)
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.** 2020. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata componente familiar del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS. Bogotá: UNODC
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.** 2020. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019. Bogotá: UNODC
- Parques Nacionales Naturales de Colombia.** 2005. *Plan de Manejo Ambiental. Parque Nacional Natural Munchique*. Obtenido de <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/organizacion/planes-de-manejo-areas-del-sistema-de-parques-nacionales-naturales-de-colombia/>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia.** 2007. *Plan de Manejo Ambiental. Parque Nacional Natural El Tuparro*. Obtenido de <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/organizacion/planes-de-manejo-areas-del-sistema-de-parques-nacionales-naturales-de-colombia/>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia.** 2011. *Ordenamiento Ambiental y Conservación. La experiencia de las Áreas Protegidas traslapadas con territorios indígenas en la Amazonia Colombiana*. Bogotá: PNNC.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia.** 2013a. *Plan de Manejo Ambiental. Parque Nacional Natural Farallones de Cali*. Obtenido de <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/organizacion/planes-de-manejo-areas-del-sistema-de-parques-nacionales-naturales-de-colombia/>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia.** 2013b. *Plan de Manejo Ambiental. Parque Nacional Natural Paramillo*. Obtenido de <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/organizacion/planes-de-manejo-areas-del-sistema-de-parques-nacionales-naturales-de-colombia/>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia.** 2019. *Diagnóstico Nueva Política Pública SINAP*.
- Perafán, C.** 1999. *Impacto de cultivos ilícitos en pueblos indígenas. El caso de Colombia*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/impacto-de-cultivos-ilicitos-en-pueblos-indigenas-el-caso-de-colombia>
- Procuraduría General de la Nación.** 2020. *Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2019–2020*. Bogotá
- Rincón-Ruíz, A and Correa, L.** 2016. Coca cultivation and crop eradication in Colombia: The challenges of integrating rural reality into effective anti-drug policy. *International Journal of Drug Policy*, 56–65.
- Thoumi, F.** 2005. Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia. *Análisis político*, 30–48.
- Vargas, C.** 2004. Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 109–141.

- Varón, J.** 2008. La labor de la policía frente a los cultivos ilícitos en los parques naturales. *Revista criminalidad*, 230–238.
- Verdad Abierta.** 2017. Tensión en el Paramillo por avance 'gaitanista'. Obtenido de <https://verdadabierta.com/tension-en-el-paramillo-por-avance-gaitanista/>

**How to cite this article:** Bernal, J, Sudarsky, J and Gómez, CR. 2021. Los cultivos ilícitos en los Parques Nacionales Naturales de Colombia: dinámicas, impulsores y respuestas de política pública. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1), pp.22–37. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.81>

**Submitted:** 08 December 2020

**Accepted:** 06 May 2021

**Published:** 24 June 2022

**Copyright:** © 2021 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



*Journal of Illicit Economies and Development* is a peer-reviewed open access journal published by LSE Press.

**OPEN ACCESS** The Open Access icon, which is a stylized padlock with an open keyhole.