



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**  
Para leer el texto completo de la licencia, visita:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:

Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra  
hacer obras derivadas



### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

**Los impactos ambientales de los cultivos ilícitos en las áreas naturales protegidas  
en Colombia: problemáticas y soluciones<sup>1</sup>**

**The environmental impacts of illicit crops on protected natural areas in Colombia:  
problems and solutions**

**Daniela Valeria Tacuma Martínez<sup>2</sup>**

**Resumen**

El medio ambiente ha sido una de las tantas víctimas que ha dejado el conflicto armado en Colombia y en esa perspectiva, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar a sus habitantes el derecho colectivo a un medio ambiente sano, y debe proponer alternativas para la protección y conservación de los ecosistemas principalmente afectados por el conflicto armado. De esa manera, durante y en el posconflicto, el Gobierno nacional ha implementado diferentes técnicas de erradicación de cultivos ilícitos, las cuales no han tenido el éxito esperado.

**Palabras claves:** Colombia; cultivos ilícitos; conflicto; narcotráfico; medio ambiente; población vulnerable; desarrollo sostenible.

**Abstract**

The environment has been one of the many victims of the armed conflict in Colombia, and in this perspective, the State has the responsibility to guarantee its habitants the collective right to a healthy environment. The State also must propose alternatives for protection and conservation of the ecosystems mainly affected by the armed conflict. In this way, during the conflict and in the post-conflict period, the national government has implemented different techniques to eradicate illicit crops, which have not been as successful as expected.

---

<sup>1</sup> Artículo resultado de investigación elaborado para optar por el título de Abogado en la Universidad Católica de Colombia, bajo la asesoría del doctor Jairo Cabrera Pantoja, docente de la Facultad de Derecho.

<sup>2</sup> Estudiante en proceso de grado de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil 2111485 y correo institucional: dvtacuma85@ucatolica.edu.co.

**Key words:** Colombia; illicit crops; conflict; drug trafficking; environment; vulnerable population; sustainable development.

## **Sumario**

**Introducción. 1. Antecedentes de los cultivos ilícitos en Colombia. 1.1. El conflicto armado interno en Colombia y los cultivos ilícitos. 2. Las áreas de especial protección ecológica. 2.1. El impacto ambiental de los cultivos ilícitos. 3. La lucha contra las drogas. 3.1 El régimen prohibicionista. 3.2 La erradicación forzosa y el glifosato. 3.3. Métodos voluntarios de sustitución de cultivos. 4. El Acuerdo de Paz. 4.1 El Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito. Conclusiones. Referencias**

### **Introducción.**

Por la gran variedad de especies y ecosistemas, Colombia ocupa el segundo lugar en biodiversidad en el planeta (Colciencias, 2016), y por lo tanto tiene la responsabilidad de adelantar las medidas necesarias para mitigar los efectos medioambientales que ocasionó el conflicto armado interno, y propiciar las condiciones para la construcción de una paz estable y duradera.

De acuerdo con el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019), el área de cultivos de coca en Colombia alcanzó la cifra más alta nunca antes registrada en 2017, con 171.000 hectáreas. En 2018 disminuyó a 169.000, de las cuales el 47% de los cultivos están concentrados en las zonas de especial protección, definidas por la Ley 2 del 16 de diciembre de 1959, que comprende Parques Nacionales Naturales (PNN), resguardos indígenas, tierras de comunidades negras y reservas forestales.

En materia de políticas antidrogas, desde el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) junto con el gobierno del entonces presidente de Estados Unidos, George H. W. Bush, se iniciaron labores de inteligencia contra las redes internacionales de narcotráfico, lavado de activos, consumo y tráfico de cultivos de uso ilícito.

Más adelante, en el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) se dio a conocer el Plan Colombia, que consistió en un pacto suscrito con el entonces gobierno de Bill

Clinton de los Estados Unidos. Su eje principal fue combatir el tráfico de drogas y retomar el control del Estado en los territorios afectados por la violencia y el narcotráfico, garantizando la seguridad ciudadana. Sin embargo, al ser implementado en medio del conflicto, hubo también resultados negativos: desplazamientos, desapariciones forzosas y cientos de víctimas en todo el territorio colombiano.

Solo en sus primeros años, el Plan Colombia redujo de manera importante los cultivos de coca: pasaron de 163.290 hectáreas en el año 2000 a 85.750 en 2005 (Departamento Nacional de Planeación, 2006); pero no así la producción potencial de la misma, ni las fuentes de recursos que obtenían los grupos armados ilegales como resultado de este negocio ilícito. Según Arias (2014) solo a partir de 2008, cuando se dio un cambio en la estrategia antidroga del país, comenzó a notarse una reducción importante en las estadísticas de producción potencial de cocaína en Colombia.

Durante el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), se continuó implementando el Plan Colombia. Se profirió el Decreto Ley 200 de 2003 que creó el Fondo de Lucha Contra las Drogas, cuyo fin fue financiar los programas de lucha contra el narcotráfico, continuando con la técnica de erradicación forzosa y la aspersión aérea con glifosato.

El Gobierno Nacional también creó la iniciativa de Familias Guarda Bosques (dirigida a las comunidades localizadas en zonas estratégicas o áreas de conservación y protección, diferentes a aquellas pertenecientes al Sistema de Parques Naturales), que busca generar proyectos auto sostenibles y de desarrollo alternativo en las zonas afectadas por el conflicto y el narcotráfico, brindando alternativas lícitas y rentables para las familias, para que eviten la expansión de los cultivos de uso ilícito y contribuyan a su erradicación definitiva (Vélez, 2015).

El Acuerdo de Paz, celebrado en noviembre de 2016 entre el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y el ahora partido político FARC, estableció 6 puntos principales a saber: el primero, la Reforma Rural Integral; el segundo, la participación política de las FARC; el tercero, el cese al fuego bilateral y la renuncia al uso de las armas; el cuarto, el problema de las drogas ilícitas; el quinto, las víctimas del conflicto y sus consecuencias directas; y el sexto, los mecanismos de verificación e implementación del acuerdo.

El acuerdo de paz ha dado un avance significativo al reconocer a las víctimas del conflicto y abordarlas como uno de sus puntos principales. Cáceres (2013) habla del enfoque hacia las víctimas que deben tener las políticas públicas planteadas en el marco de la justicia transicional, ya que son el punto esencial para la transformación a una sociedad en paz:

No es posible concebir un proceso transicional de justicia si no se focaliza a las víctimas del conflicto como destinatarios últimos de la labor reparadora del Estado, de quien dependen las estrategias fundamentales tanto judiciales como administrativas, legislativas y colectivas, para enfrentar y superar el pasado violento padecido en Colombia. (p.21)

Para el punto de los cultivos ilícitos, el Gobierno Nacional implementó el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos (PNIS), que funciona junto con la Reforma Rural Integral establecida en el primer punto. Con el PNIS se busca transformar integralmente las condiciones de vida de las comunidades rurales con la sustitución voluntaria a plantaciones lícitas, que sean sostenibles para ellas.

Al iniciar con la implementación del PNIS, la inseguridad aumentó un 33% en zonas donde se adelantó el programa, como consecuencia de la ausencia del Estado y el control de los grupos disidentes de las FARC (Fajardo, 2018); lo que evidencia la falta de garantías para las comunidades que se dedican al cultivo de coca. Situación que el Programa de sustitución de cultivos ilícitos no previó inicialmente, dificultando el proceso y dando lugar a la posible expansión de las áreas afectadas por estos cultivos.

En consideración de lo anteriormente planteado, se buscará resolver la siguiente pregunta de investigación: ¿Las políticas públicas, implementadas por el Gobierno Nacional, han dado resultados eficaces en la erradicación de los cultivos ilícitos en Colombia, especialmente en las áreas protegidas? Entendiendo como eficacia el grado en el que se alcanza el objetivo propuesto. Para de esta manera poder concluir si Colombia ha dado pasos certeros en el camino de la lucha contra las drogas.

Se requiere, entonces, para lograr el objetivo planteado en este artículo de investigación, realizar un análisis documental, a través de la técnica de la investigación Socio Jurídica, para medir la eficacia normativa de las políticas públicas que el Gobierno Nacional ha implementado a partir de la década de 1970 hasta la actualidad, en la lucha contra el problema de las drogas ilícitas, en la erradicación de los cultivos de uso ilícito y la

protección del medio ambiente, especialmente en las áreas protegidas (Agudelo, O., León, J., Prieto, M., Alarcón, A. y Jiménez, J., 2018).

### **1. Antecedentes de los cultivos ilícitos en Colombia.**

En 1920 llegó la marihuana a Colombia a través del océano Atlántico y empezó a ser consumida en Barranquilla, por las clases marginadas (Martínez, 2019). Durante los últimos años de la década de 1960, la cultura hippie originaria de Estados Unidos, se empezó a expandir por el resto del mundo impulsando el consumo de alucinógenos como la marihuana, el peyote y el hachís. Los principales productores de estas drogas, fueron México y Jamaica, encargados de abastecer la demanda de Estados Unidos, sin embargo, el gobierno de Richard Nixon (1969 – 1974) promovió la exterminación de cultivos de marihuana especialmente en esos países, logrando una reducción significativa de los mismos. Fue así como en Colombia se potenciaron los cultivos de marihuana concretamente en los departamentos del Atlántico, Magdalena y Bolívar, cuya producción para ese entonces se distribuía principalmente en territorio nacional.

Para el año 1975 Colombia se había convertido en uno de los principales exportadores de marihuana en el mundo, la cual se traficaba utilizando las redes de contrabando de las costas del Caribe. Por presión del gobierno estadounidense para seguir la misma táctica con herbicidas que las operaciones Cóndor y Bucanero, llevadas a cabo en México y Jamaica respectivamente, el gobierno de Julio César Turbay (1978 – 1982) reforzó las políticas antidrogas existentes creando una división de antinarcóticos en la Procuraduría General de la Nación y en vez de implementar las fumigaciones con *Paraquat* - agroquímico también conocido como “Agente naranja” que fue utilizado en las operaciones de erradicación en México y Jamaica-, prefirió iniciar una ofensiva militar contra la producción de marihuana en la Guajira, desplegando la “Operación Fulminante” (Tokatlian, 1998).

Durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) debido a la presión del gobierno estadounidense y con ocasión al asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984, se adoptó la controversial decisión de iniciar la fumigación con Glifosato a los cultivos de marihuana, cuya aplicación alcanzó a las 12.000 hectáreas cultivadas y logró reducir las exportaciones a Estados Unidos.

El origen de la producción exponencial del cultivo de coca se dio gracias a Gonzalo Rodríguez Gacha, más conocido como “el Mexicano”, cabeza del cartel de Medellín; quien viajó a Perú y a Bolivia para contratar profesionales que se encargaran de perfeccionar el cultivo de coca que en ese entonces era “amargo” a una variedad “dulce” y más productiva, a partir de abonos y plaguicidas. Posteriormente, se impulsaron ensayos químicos y se instalaron los primeros laboratorios para lograr como producto final el polvo que se vende en las ciudades norteamericanas (Pardo, 2020).

Fue así como se consolidaron los carteles del narcotráfico, estructuras que se fueron organizando por roles de control de producción, transporte, distribución, comercialización de cocaína, así como de relaciones políticas y judiciales.

Las cifras de cultivos de coca han estado en aumento desde el año 2014 y presentaron una disminución del 1.17% en el 2018, con 169.018 hectáreas afectadas, convirtiendo a Colombia como el mayor productor de cocaína en el mundo.

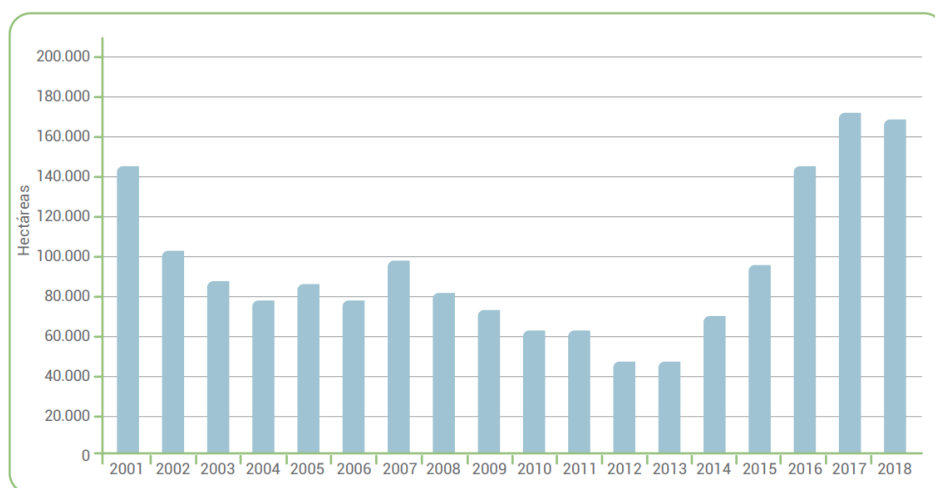


Figura 1. Serie histórica de cultivos de Coca en Colombia, 2001-2018. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2019).

La mayor cantidad de cultivos están concentrados en departamentos como Nariño y Putumayo. Sin embargo, en esos departamentos se han reducido las hectáreas afectadas entre el 2017 y 2018. Caso contrario son los departamentos Norte de Santander, Bolívar y Cauca, que han presentado un aumento significativo en las hectáreas cultivadas durante el mismo período (UNODC, 2019).

### **1.1. El conflicto armado interno en Colombia y los cultivos ilícitos.**

Una de las principales luchas en el conflicto es por los territorios y el uso de recursos naturales. En palabras de Andrade (2004): “el conflicto tiene desde su inicio una dimensión ambiental” (p.125). Los recursos naturales son determinantes para el desarrollo de las comunidades y la construcción de la riqueza. Es así como el potencial del suelo, el clima y los límites estratégicos de las zonas colonizadas por los grupos armados fueron tenidos en cuenta a la hora de asentarse en los diferentes territorios.

El narcotráfico fue una de las fuentes más importantes de financiación de los grupos insurgentes. En el caso de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, esta guerrilla no entró propiamente al negocio de las drogas ilícitas, sino que se tomó el poder de las zonas donde se realizaba esta actividad. Mantenían el orden, el control de las rutas y se enfrentaron con el ejército y la policía en defensa de los campesinos y traficantes involucrados con el negocio (Ferro, 2000). Así fue como por medio de tributos por el porcentaje de droga producida -el conocido impuesto de gramaje-, esta organización obtuvo ingresos significativos que contribuyeron a su crecimiento militar y político. Ortiz (2000) afirma:

De hecho este negocio ha resultado suficientemente importante como para que la guerrilla asigne en torno a un 20 por 100 de sus efectivos a tareas de protección en las áreas de cultivo y producción de estupefacientes. En total, según estimaciones de las fuerzas de seguridad de Bogotá, los ingresos totales de las FARC habrían alcanzado en 1998 la suma de 285 millones de dólares. De ellos, 136 habrían venido directamente del cobro de servicios a narcotraficantes mientras que el resto se dividiría entre el producto de los 11 secuestros, los robos y el “impuesto revolucionario” cobrado a propietarios agrícolas, empresarios y profesionales. (p.11)

El paramilitarismo no es un caso aislado, el movimiento Muerte a Secuestradores – MAS surgió en 1981 como una muestra de fuerza a los grupos guerrilleros que secuestraren a los traficantes de droga o a sus familiares. Con el paso del tiempo, estos grupos se fueron extendiendo con el pretexto de garantizar seguridad en las zonas afectadas por la guerrilla, incrementando notablemente la violencia y adentrándose en las estructuras del narcotráfico.



El desmonte de los carteles de Medellín y Cali fue uno de los hechos que dejó un vacío de poder en las zonas de cultivo y producción de la coca. Sus consecuencias fueron, por una parte, el dominio de los carteles mexicanos y por otra, el ingreso de los grupos armados encargados de la seguridad de estos escenarios y de sus rutas de transporte. Fue allí donde las autodefensas lograron expandirse aún más, utilizando estas zonas estratégicas para obtener mayor financiamiento (Echandía, 2013).

Las autodefensas obtuvieron recursos de los narcotraficantes que favorecieron su crecimiento a varias regiones del país y los narcotraficantes, utilizando el discurso de la necesidad de defender la población, la propiedad privada y el derecho a la legítima defensa, pretendieron adquirir un estatus político frente al Estado y justificar la crueldad de sus acciones.

Como se observa en la figura 1, durante los años 1997 a 2002 -periodo de tiempo donde las autodefensas registraron su mayor expansión-, es evidente que en las zonas donde se presenciaron la mayoría de enfrentamientos entre la guerrilla y las autodefensas, fueron territorios donde había grandes cantidades de cultivos y centros de procesamiento de coca:

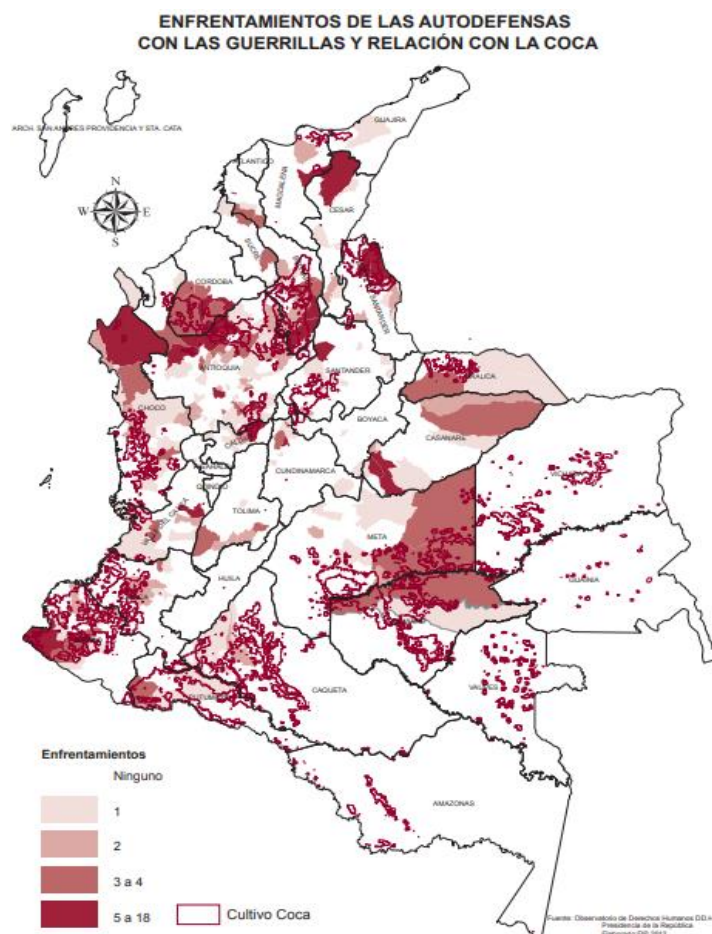


Figura 2. Enfrentamientos de las autodefensas con las guerrillas y relación con la coca 1997 - 2002. Fuente: Observatorio de Derechos Humanos DD.HH. Vicepresidencia de la República SIMCI, 2009.

La ubicación de los actores del conflicto en territorios donde se expandió el narcotráfico se relaciona directamente con la cantidad de disputas por territorio, con el desplazamiento forzado, los actos terroristas, afectaciones a la fuerza pública y atentados. Como afirma Echandía (2013):

Si bien las autodefensas buscaron su reconocimiento como actor contrainsurgente a través de la realización, en diferentes zonas del país, de enfrentamientos con la guerrilla, estas acciones tienen un patrón geográfico que corresponde con las áreas estratégicas para el narcotráfico, tanto en el norte del país, como en el oriente, suroriente y suroccidente. (p.15)

## **2. Las áreas de especial protección ecológica**

La Ley 2° de 1959 fue el primer antecedente de protección de áreas en Colombia, por medio de ella, se declaran siete zonas de reserva forestal y se crea la figura de Parques Nacionales Naturales, definiendo esos territorios como:

Aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. (Art. 13)

Mediante el Decreto 2811 de 1974, se expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual agrupó las zonas de manejo especial en cinco categorías a saber: 1. Distritos de Manejo Integrado (artículo 310); 2. Áreas de Recreación (artículo 311); 3. Cuencas hidrográficas (artículo 312); 4. Distritos de conservación de suelo (artículo 324); y 5. Sistema de Parques Nacionales (artículo 327).

Por su parte, la Constitución Política de 1991, al respecto de la protección del medio ambiente, dispone la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales de la nación (artículo 8), el derecho de gozar de un ambiente sano (artículos 49 y 79), el concepto de desarrollo sostenible (artículo 80) y la función ecológica de la propiedad (artículo 58).

En la Jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha establecido en diferentes oportunidades la calidad del medio ambiente sano como derecho fundamental:

Pese a que la Carta Política reconoce al ambiente como un derecho colectivo, dada la incidencia que pueden tener los efectos dañinos del ecosistema en la humanidad, la Corte ha sostenido que “el mismo tiene también el carácter de derecho fundamental, al resultar ligado indefectiblemente con los derechos individuales a la vida y a la salud de las personas (Sentencia de tutela T-325 de 2017)

El Decreto 2372 de 2010 creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, el cual, tiene como finalidad planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Dentro del marco normativo y del SINAP, se creó el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP (artículo 24), que consiste en el inventario y sistematización de las áreas protegidas de carácter nacional, regional y local. El RUNAP cuenta actualmente con 1.250 áreas protegidas en las diferentes categorías de manejo, que cubren 31.382.900 hectáreas, el 15,16% del territorio nacional (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2020).

En materia de instrumentos internacionales sobre la protección ambiental, Colombia ha hecho parte de diferentes Convenciones que se celebran de acuerdo a las situaciones medioambientales que se van presentando en el mundo.

Mediante el Decreto 2811 de 1974, Colombia adoptó la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el medio ambiente humano. Esta declaración congregó a 113 países y por primera vez estableció la importancia de que las medidas de protección al medio ambiente estuvieran presentes en el ordenamiento jurídico de cada estado; también propuso por primera vez el concepto de la responsabilidad ambiental de los estados. Esta declaración se firmó en el contexto de la revolución industrial, como respuesta del impacto ambiental de la actividad industrial.

En 1992 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, también llamada la Cumbre de la Tierra de Río. Allí se dieron a conocer tres tratados internacionales: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación.

El Convenio de Diversidad Biológica, fue adoptado en Colombia mediante la Ley 165 de 1992, cuyos ejes principales fueron la conservación de especies, el uso sustentable de los recursos naturales y la participación justa de los beneficios derivados del uso de la biodiversidad.

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía UNCCD, fue ratificada en Colombia mediante la Ley 461 de 1998. Con ella se implementó el Plan de acción nacional de lucha contra la desertificación y la sequía – PAN, que contribuyó en la prevención y curación de procesos de degradación de tierras.

La Convención Marco sobre el Cambio Climático tuvo un carácter general y flexible. Reconoció el cambio climático como un problema real su objetivo fue lograr la estabilización de las concentraciones de gases efecto invernadero. El Protocolo de Kioto de 1997 fue la primera adición a la Convención y estableció metas de reducción en las emisiones de gases para los países industrializados y la Unión Europea.

Es así como Colombia va implementando los lineamientos estipulados en los diferentes Convenios internacionales, asumiendo la responsabilidad de proteger los recursos naturales y reducir los impactos del cambio climático y del conflicto. Incluso ha liderado diferentes foros y acciones importantes de decisión mundial en materia ambiental, como la Comisión de Desarrollo Sostenible, negociaciones de un Protocolo sobre Bioseguridad y discusiones intergubernamentales sobre bosques (Cubides y Vivas 2018).

### **3. El impacto ambiental de los cultivos ilícitos.**

Los cultivos ilícitos alteran la dinámica de los territorios, las relaciones entre sus habitantes y el entorno, llegando a modificar drásticamente su naturaleza; su impacto debe examinarse desde el ciclo de siembra, producción y erradicación. Según Rubiano y Berrío (2016): “Para sembrar una hectárea de coca, los cultivadores tienen que destruir cuatro hectáreas de selva húmeda y para sembrar una de amapola, deben deforestar 2,5 hectáreas de bosque andino” (p. 100). De igual modo, indica Andrade (2004) que “desde 1972 hasta

1986 como producto del auge del consumo de marihuana en Estados Unidos, se talaron cerca de 90.000 hectáreas en la Sierra Nevada de Santa Marta” (p.133).

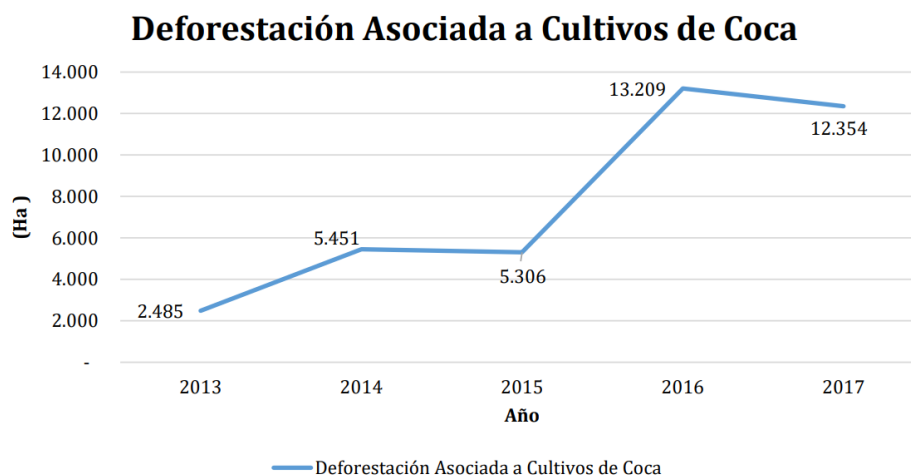


Figura 3: Deforestación asociada a cultivos de coca. Fuente: Sistema de Monitoreo de Cultivos ilícitos–SIMCI – UNODC - 2017

Como se evidencia en la Figura 3, durante los años 2016 y 2017 así como han aumentado las hectáreas afectadas por cultivos de coca, ha crecido gravemente el número de hectáreas deforestadas. El daño que se genera al medio ambiente llega a ser irreversible, teniendo en cuenta que gran cantidad de territorios deforestados -que además son incendiados-, corresponden a zonas de especial manejo, que contienen ecosistemas especiales y al deforestarlos, se degrada el suelo y se pierden recursos hídricos y especies de fauna y flora.

Los cultivos de coca tuvieron un crecimiento exponencial respecto a los cultivos de marihuana y amapola. Como respuesta a las políticas de erradicación, durante el 2018 aumentaron las prácticas de deforestación asociadas a la expansión del cultivo. Esta práctica se realizó especialmente en las regiones Meta (con 46 áreas protegidas) y Guaviare (con 9 áreas protegidas), situación que genera un riesgo de expansión del cultivo a zonas próximas a los límites de la frontera agrícola (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

Para el 2018, el total de hectáreas afectadas con cultivos de coca era de 169.000, de las cuales el 47% de ellos se encuentran en las zonas de manejo especial: Parques Nacionales Naturales (PNN) con 7.844 hectáreas, los resguardos indígenas con 16.588 hectáreas y tierras de comunidades negras con 26.984 hectáreas. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019)

Como se puede apreciar en la figura 4, el número de hectáreas cultivadas en áreas de manejo especial ha venido aumentando desde el año 2012. En el caso de los Parques Nacionales Naturales, entre el 2017 y el 2018 hubo una reducción del 8% de los cultivos. En cuanto a los resguardos indígenas hubo una reducción del 6% entre el 2017 y 2018; mientras que las cifras de cultivos en las comunidades negras se mantuvo estable. Sin embargo, en las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 hubo un incremento del 10% en el mismo periodo de tiempo.

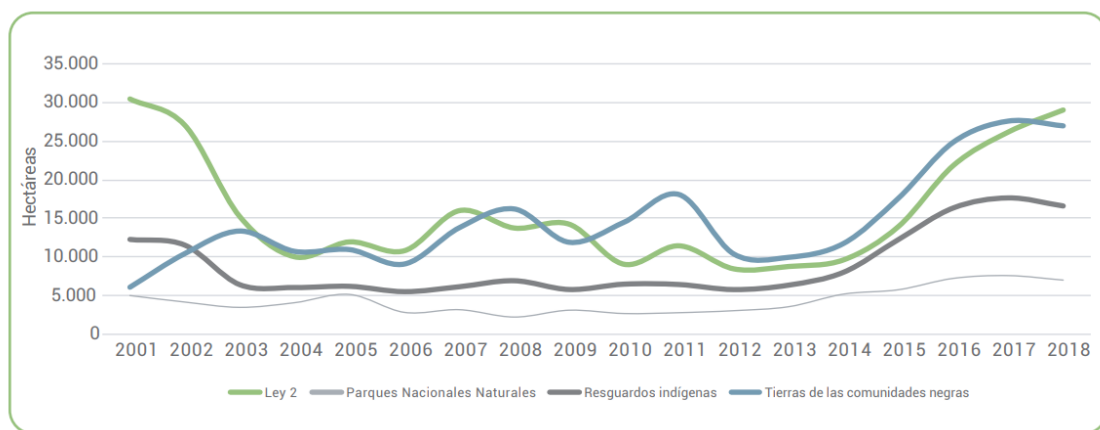


Figura 4. Serie histórica de cultivos de Coca en zonas de manejo especial, 2001-2018. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2019).

Por otra parte, se debe tener en cuenta que durante el proceso de producción de la hoja de coca para convertirla en cocaína, se utilizan grandes cantidades de cemento, soda cáustica, gasolina, ácido sulfúrico, carbonato de sodio, permanganato de potasio y amoníaco (Mejía y Rico, 2010). Estas sustancias son vertidas sobre suelos y aguas, contaminando y deteriorando los recursos naturales.

Otras consecuencias al medio ambiente producidas por el conflicto fueron el cambio del uso del suelo: pasaron de actividades agrícolas a usar esos territorios como campos de concentración militar; también la contaminación de los ríos por la voladura de oleoductos y la extracción ilícita de minerales (Cubides y Vivas 2018).

Estas cifras evidencian la importancia de darle un tratamiento diferencial a estas zonas, desde el punto de vista de conservación de los recursos naturales del país y el trabajo con las comunidades que han sido afectadas con los cultivos.

### **3. La lucha contra las drogas**

Debido al auge del consumo de drogas y el incremento de cultivos ilícitos a nivel global, fue necesaria la creación de un marco jurídico internacional para tratar esta problemática. El primero de ellos fue la Comisión Internacional sobre el Opio de 1909, suscrita en Shanghái, donde se discutieron las posibilidades de impartir controles al comercio del opio y limitar su uso a fines médicos. Con este convenio y demás tratados suscritos a inicios del siglo veinte, se pusieron restricciones a las exportaciones y los países se comprometieron con reducir la práctica de fumar opio, sin imponer medidas de carácter penal para los productores y consumidores.

Colombia es parte de tres convenciones internacionales contra las drogas: la Convención de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas del 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Estos convenios se basan en los principios de responsabilidad común y compartida, multilateralidad, equilibrio y cooperación internacional, teniendo como base el respeto de los derechos humanos.

Con la Convención única de 1961 sobre estupefacientes, por primera vez, se creó un sistema prohibicionista de fiscalización, que impuso fuertes medidas contra la producción y oferta de estupefacientes y creó una lista de sustancias según su nivel de adicción y peligrosidad en la salud. Por su parte, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 amplió la lista de clasificación de drogas y definió las nuevas sustancias que se habían puesto de moda durante los años sesenta, como las anfetaminas, barbitúricos, benzodiazepinas y drogas psicodélicas. Por último, la Convención de 1988, fue una respuesta al auge del tráfico internacional de sustancias ilícitas y se convirtió en una verdadera guerra contra las drogas. Su principal objetivo fue conminar a los países a imponer sanciones de tipo penal para combatir la producción, la posesión y el tráfico de estas sustancias (Transnational Institute - TNI, 2015).

#### **3.1 El régimen prohibicionista**

En Colombia la producción legislativa en materia penal se ha caracterizado por ser un típico 'globalismo localizado', que consistió en adoptar, por medio de tratados vinculantes, las políticas internas de Estados Unidos en materia de drogas. Con ello no se

tuvieron en cuenta las condiciones y particularidades de las etapas de cultivo, producción y consumo colombianas. Esta práctica ha desestimado posibles alternativas en esta materia, que tuvieran en cuenta la identidad y las peculiaridades históricas y culturales que llevaron al país a tales niveles de producción y tráfico de drogas.

Los primeros desarrollos de la legislación penal colombiana en materia de drogas fueron los siguientes: i) la expedición de la Ley 11 de 1920, que sancionó el tráfico de drogas con multas; ii) la Ley 128 de 1928 que estableció el decomiso de estas sustancias; iii) el Código penal de 1936 sancionó con penas de arresto a quienes participen en elaboración, distribución, venta o suministro de sustancias narcóticas; iv) con la Ley 45 de 1946 se cambia la pena de arresto por prisión; v) con el Decreto 1669 de 1964, por primera vez penaliza el consumo de cualquier estupefaciente; y vi) el Decreto 1188 de 1974, que aumentó las penas para el tráfico y penalizó el consumo.

Las políticas represivas no son la solución final al problema de las drogas. Erradamente se cree que entre más fuertes sean las restricciones, más fácilmente se acabará con este problema. Como afirma Thoumi (2009):

En Colombia las políticas represivas tratan de eliminar las redes del narcotráfico, acabar los cultivos ilícitos, confiscar drogas, precursores químicos, y dineros, propiedades y otros activos obtenidos ilícitamente. Además, capturar a los traficantes, extraditarlos e imponerles fuertes sentencias. Todas estas políticas se han implementado con diferentes grados de éxito pero no han eliminado y no eliminarán la industria ilegal. (p.19)

Una de las inconsistencias de la legislación penal en materia de drogas se encuentra en el Código Penal en su artículo 384, donde se establece como circunstancia de agravación punitiva, que los mínimos de la pena se aumentarán al doble, pudiendo igualar o superar el monto máximo fijado por la ley. Circunstancia que puede vulnerar los principios de legalidad y seguridad jurídica (Bedoya, 2015).

Esta política altamente represiva ha generado impactos negativos en el sistema carcelario. La mayoría de personas privadas de la libertad por delitos de drogas hacen parte de los eslabones más débiles de las redes de narcotráfico y se caracterizan por ser población vulnerable, con un nivel bajo de escolaridad y con bajos ingresos o en desempleo. Esta situación ha contribuido notablemente al aumento del nivel de hacinamiento en los



establecimientos carcelarios de Colombia, de tal manera que si se restara el número de personas reclusas por drogas con estas características, excluyendo a los capos y altos mandos, y se redujera la duración de la pena; disminuyen significativamente las cifras de hacinamiento (Uprimny y Guzmán, 2010). Como indican Uprimny y Guzmán (2010), lo cierto es que las personas que se encuentran privadas de su libertad son fácilmente reemplazables dentro de las organizaciones de narcotráfico. Es así como se están congestionando los establecimientos carcelarios sin dar avances en la reducción en el cultivo y tráfico de estas sustancias. Por consiguiente, la política represiva no ha dado los resultados esperados y está generando sobrecostos en materia carcelaria, teniendo en cuenta el valor de cada recluso.

### **3.2 La erradicación forzosa y el glifosato**

En línea con la política de criminalización de la producción, tráfico y tenencia de drogas, se llevaron a cabo diferentes estrategias para combatir los cultivos ilícitos. Mediante el Decreto 2144 de 1974, el gobierno de Turbay Ayala destinó aproximadamente 10.000 soldados a un operativo con el fin de acabar la producción de marihuana en la región Caribe. Durante este operativo hubo violaciones a los derechos humanos de los campesinos habitantes de esas zonas, las minas antipersona ocasionaron la muerte a varios soldados y se presentaron combates con grupos armados.

Los programas de erradicación forzosa se han implementado indiscriminadamente en las zonas protegidas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo indicó:

El Ministerio de Defensa señaló que los operativos intervinieron los Parques Nacionales Naturales Chiribiquete (Guaviare), Sierra Nevada (Magdalena) y Katíos (Antioquia, Chocó). De acuerdo con la cartera ministerial se prevé intervenir los Parques Sanquianga (Nariño), Complejo Volcánico Doña Juana (Nariño), Los Nevados (región cafetera), Sumapaz (Bogotá, Cundinamarca, Huila, Meta), Yariguíes (Santander), Tuparro (Vichada), Puinawai (Guainía) y Picachos (Caquetá y Meta). (p. 52)

De otra parte y como ya se mencionó, debido la influencia del gobierno estadounidense, a partir del año 1984 iniciaron las fumigaciones con glifosato para erradicar cultivos de marihuana. Tokatlian (1998) sobre las primeras aspersiones oficialmente reconocidas con glifosato en Colombia, afirma:

En mayo de 1984 el Ejecutivo autorizó la fumigación de la producción de marihuana en la zona de la costa atlántica colombiana; en especial en la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía de Perijá. Entre 1984 y 1985, según datos del gobierno nacional, se habían erradicado 5.446 hectáreas utilizando 11.418 galones de glifosato. Al año siguiente, la labor de erradicación se incrementó de modo notable. En 1986, se fumigaron 12.000 hectáreas de marihuana. En 1987 se erradicaron con glifosato 10.368 hectáreas de marihuana. (p. 9)

La Sierra Nevada de Santa Marta se declaró zona protegida mediante la Ley 2° de 1959 y es Reserva de la Biosfera y Patrimonio de la Humanidad y fue fumigada intensamente hasta el 2006.

Sobre las políticas contra las drogas, la Sentencia C -176 de 1994<sup>3</sup> consideró lo siguiente:

El Estado colombiano debe evaluar siempre el eventual perjuicio al medio ambiente que derive de las políticas contra el narcotráfico, puesto que no se adecúan a la Constitución estrategias de erradicación de cultivos ilícitos susceptibles de afectar negativamente los sistemas ecológicos.

Esta sentencia advirtió que la protección ambiental debe ser un límite a las políticas contra las drogas y que el Estado debe hacer un estudio de las implicaciones que pueden tener estas medidas sobre los ecosistemas. Por su parte, la Declaración de Río consagró, entre los principios esenciales del desarrollo sostenible, el principio o enfoque precautorio, que consiste en que frente a una eventual obra o actividad con posibles impactos negativos en el medio ambiente, se adoptarán medidas para evitar o disminuir ese daño, indicando que los estados no podrán argumentar la falta de certeza absoluta para evadir su obligación de adoptar estas medidas (Artigas, 2001).

Sobre el principio de precaución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>4</sup> estableció cinco requisitos para que proceda la aplicación del principio: i) que exista peligro de daño como consecuencia de una determinada actividad; ii) que ese daño sea grave e irreversible; iii) que exista un principio de certeza científica de ese riesgo de daño, así no

---

<sup>3</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C - 176 de 1994. Magistrado sustanciador Alejandro Martínez Caballero. Revisión constitucional de la Ley 67 del 23 de agosto de 1993, por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1077 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt.

sea absoluta; iv) que exista la necesidad de tomar una decisión encaminada para impedir la degradación del medio ambiente; y v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

A pesar de ello, la estrategia de fumigación se incrementó sin dar avances importantes: durante los años 1994 y 1998 los cultivos de coca crecieron aceleradamente, pasaron de 45.000 a 78.000 hectáreas y durante los años 1998 y 2000 el área de cultivo de hoja de coca se duplicó. Las repercusiones de este operativo fueron el desplazamiento de la siembra de coca a otros departamentos como Caquetá, Guaviare y Meta, afectando también las áreas protegidas del sur del país. (Vargas, 2004).

Las fumigaciones aéreas bajo el Plan Colombia se iniciaron oficialmente en el año 2000 con el objetivo de reducir los cultivos ilícitos a la mitad, llegando al 2013 con 48.189 hectáreas. No obstante, durante ese periodo se asperjó sobre plantaciones de coca dentro de territorios del sistema de Parques Nacionales Naturales (Rubiano y Berrío, 2016), pues la medida se ejecutó indiscriminadamente sin tener en cuenta sus repercusiones, especialmente sobre las áreas protegidas.

La Defensoría del Pueblo (2007) realizó un análisis de proporcionalidad de esta medida, reconociendo que su finalidad, la lucha contra el delito del narcotráfico, es válida constitucionalmente. No obstante, al evaluar la idoneidad, encuentra que el programa es ineficaz e ineficiente, dado que los cultivos se han desplazado entre regiones e incluso de un país a otro: de Bolivia y Perú a Colombia y Ecuador. También indica las expansiones de cultivos de coca a zonas protegidas a causa de las aspersiones:

A este respecto, las fumigaciones en Guaviare y Caquetá movilizaron las plantaciones al Putumayo; las aspersiones en Norte de Santander, en el 2000, condujeron a la siembra de coca en el Parque Nacional Natural Motilón-Barí y en los resguardos Catalaura y Motilón; igualmente, las aspersiones en el Putumayo han desplazado las plantaciones al departamento de Nariño. De este modo, en la actualidad, en más de 22 departamentos se localizan los cultivos con fines ilícitos, encontrándose incluso en las zonas del litoral pacífico y de la Amazonía, ecosistemas de especial interés internacional por su biodiversidad y multiculturalidad. (p.5)

Concluye que el programa no ha tenido resultados sobresalientes en relación a los perjuicios que ha causado, por cuanto se ha expuesto a la población a esta sustancia tóxica y potencialmente cancerígena y al medio ambiente, dado que se contaminaron diferentes fuentes hídricas que abastecían a las comunidades y a los animales; se ocasionaron daños en los cultivos alimenticios y especies vegetales, provocando el desplazamiento de estas personas busca de otros territorios cultivables (Defensoría del Pueblo, 2007)

Respecto al potencial daño a la salud que genera el uso del glifosato, la República de Ecuador, en el año 2008 presentó demanda contra Colombia ante la Corte internacional de Justicia. En la demanda solicita que se ordene a Colombia el respeto a la soberanía e integridad territorial de Ecuador, por la aspersion con glifosato en la zona fronteriza e incluso dentro del territorio ecuatoriano. Alega que, durante y después de las campañas de fumigación, la población ecuatoriana, ha presentado reacciones adversas en la salud, tales como quemaduras, ojos irritados, malestar en la piel, sangrado intestinal, abortos y hasta fallecimientos. En relación a los daños sobre la naturaleza, indicó que por la naturaleza no discriminatoria del herbicida, se han afectado cultivos locales de yuca, plátano, arroz y café, entre otros.

En el año 2013 ambos gobiernos llegaron a un acuerdo conciliatorio, en el que Colombia reconoció su responsabilidad y el carácter nocivo del herbicida. No obstante, para llegar a este acuerdo, se abrieron diferentes comisiones técnico científicas donde se estudiaron los efectos del glifosato y los expertos no recomendaron su uso, pero Colombia mantuvo una posición renuente a renunciar a esta herramienta.

Pese a diferentes advertencias de la comunidad científica fue hasta el año 2015 que el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato, para darle aplicación al principio de prevención.

Aunque la suspensión del uso de este herbicida es un avance para la protección del medio ambiente y salud de las personas, no se ha hecho una discusión sobre la responsabilidad de repararlas.

### **3.3 Métodos voluntarios de sustitución de cultivos**

El Desarrollo alternativo es una propuesta de sustitución de cultivos que se inició en Colombia bajo la dirección del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de drogas - UNDCP en 1985, durante el gobierno de Belisario Betancur

(1982-1986). En 1994 se creó el programa de Desarrollo Alternativo bajo la denominación PLANTE. Su objetivo principal fue generar condiciones y oportunidades lícitas para el empleo productivo y sostenible de los cultivadores. Sus primeros proyectos se realizaron en el sur del Cauca en 1985 y en el norte de Nariño, en 1989.

Una de las dificultades que experimentó este programa fue su implementación durante el conflicto armado y el auge de los cultivos ilícitos en esa época. Situación que impidió que el Estado accediera a esos territorios que estaban dominados por los grupos armados y que coaccionaban a las comunidades para que continuaran con la actividad ilícita.

Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002 – 2006), se creó el Programa de Familias Guardabosques, como un enfoque de erradicación voluntaria del Plan Colombia. Sus estrategias fueron brindar alternativas económicas lícitas que faciliten a las familias su transición a la legalidad y lograr la recuperación de los recursos naturales mediante planes de manejo alternativo de los bosques. Consistió en entregar a las familias estímulos económicos y asistencia técnica y social. Se establecieron como exigencias para otorgar el incentivo que cada grupo familiar ahorrara entre el 40% y 50% del monto recibido para invertirlo en la compra de tierra; y la acreditación de que el territorio se encuentre libre de cultivo ilícito (Vélez, 2015).

Estos programas se desarrollaron en menor medida comparados con los programas de erradicación forzosa y su éxito se dificultó debido a que no fueron tomadas en cuenta diferentes variables en torno a los cultivos ilícitos. En primer lugar, se fijaron metas muy ambiciosas en cortos periodos de tiempo, que no lograron garantizar la sostenibilidad en el tiempo de esos territorios; por otra parte, los proyectos productivos no llegaron a tener un alcance significativo en el mercado por la falta de infraestructura y vías; otro obstáculo fue la reducción de la inversión como consecuencia de la crisis fiscal; y la concepción de esta herramienta como una política de gobierno y no de Estado, que ocasionó variaciones en su aplicación (Zorro, 2005).

#### **4. El Acuerdo de Paz.**

Después de cuatro años de negociaciones, el 24 de noviembre de 2016 se suscribió el Acuerdo de Paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Estableció cinco puntos fundamentales para la construcción de una paz estable y duradera y para sentar las bases de la transición a una sociedad sin conflicto.

El primer punto del Acuerdo se enfoca en la modificación de la estructura de la propiedad de la tierra, con el objetivo de garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan en el campo. Reconoce que es necesario el restablecimiento de propiedades a las comunidades que fueron desplazadas durante el conflicto y para lograr estos objetivos, propone instrumentos, como el Fondo de Tierras para garantizar una Reforma Rural Integral. Indican Sánchez y Jiménez (2018) que es indispensable garantizar el derecho a la tierra especialmente de las personas desplazadas:

Uno de los principales objetivos de la Reforma Rural Integral es la resolución del problema del “restablecimiento de la propiedad a aquellas personas que fueron desposeídas de la misma de manera ilegal durante el conflicto”, restableciendo el derecho a la propiedad a las “víctimas del desplazamiento y del despojo” forzado de la tierra, pretendiendo con ello evitar la creación de condiciones futuras de regreso al conflicto armado. (p.6)

También se creó la denominación de Zonas de Reserva Campesina y con ellas, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Son instrumentos dirigidos a la creación y fortalecimiento de la economía campesina para la población rural.

En el cuarto punto del Acuerdo se contempla la solución al problema de drogas ilícitas, la cual está ligada a la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral. Se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos - PNIS, una estrategia de sustitución voluntaria dirigida a las familias que cultivan coca, marihuana y amapola.

## **5. El Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito**

La creación de este programa obedece a la necesidad de diseñar un nuevo enfoque basado en un tratamiento diferencial a favor de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, basándose en las experiencias de los planes de desarrollo alternativo que se han ejecutado desde los años 80.

Sus principios son la construcción conjunta participativa de las comunidades y el enfoque diferencial de acuerdo a la naturaleza de cada territorio. Se tienen en cuenta las condiciones ambientales de cada zona y las particularidades de las comunidades que habitan allí, especialmente los pueblos indígenas y afrodescendientes, para poder garantizar sus derechos y una sostenibilidad socio ambiental. Busca implementar un plan

de inversiones que contribuyan a mejorar la infraestructura, el sector escolar, los programas de primera infancia y los programas de asistencia para adultos mayores (Cardona, 2019).

Es así como cambia la denominación de cultivos ilícitos a cultivos de uso ilícito, pues se reconoce el uso ancestral y tradicional de la hoja de coca por parte de las culturas indígenas y se contempla la posibilidad de utilizar estos cultivos para fines médicos, científicos y otros usos lícitos que se puedan establecer.

Respecto a la sustitución de cultivos en las áreas protegidas, en la Reforma Rural Integral se establece el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva. Con ello se busca la estructuración de planes dirigidos a las comunidades que están dentro de esas áreas o en zonas colindantes; con el fin de promover su desarrollo y se incluyen programas de reasentamiento.

Para ello, el PNIS estableció la necesidad de hacer un estudio de caracterización de las comunidades, para conocer sus condiciones socioeconómicas y de esa forma establecer un plan específico de sustitución. En el caso de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se ha avanzado en el diagnóstico de las comunidades por parte de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.

A pesar de estos avances, son muchas las zonas protegidas en las que no se ha realizado el estudio de caracterización y ante la ausencia de un plan específico de intervención, el gobierno ha optado por la suspensión de los beneficios del PNIS en favor de estas familias, lo cual amenaza el ejercicio de su derecho a la seguridad alimentaria (Defensoría del Pueblo, 2017).

En ese sentido, se debe tener en cuenta que de conformidad con las disposiciones sobre las áreas protegidas y la iniciativa del cierre de la frontera agrícola, se ha establecido que los proyectos productivos son incompatibles con esas zonas. Esta situación genera varias dificultades a las comunidades que viven allí: en primer lugar, al acogerse al PNIS, deben eliminar los cultivos de coca de los cuales han subsistido y ante la imposibilidad de volver a cultivar en esas zonas, se ven obligadas a desplazarse a otros terrenos cultivables. (Sánchez, 2017).

Como explican García y Vargas (2018) al hacer una ponderación entre la posibilidad de sustitución o relocalización en los municipios con Parques Nacionales Naturales, indicaron que:

Al ser áreas protegidas no se puede estimar el llevar bienes públicos porque es restringida, por lo que la respuesta sería relocalización para poblaciones que habiten ilegalmente ahí. Sin embargo, habría que tener en cuenta poblaciones indígenas, pero por falta de información no se profundizó en ese tema. (p.20)

Es así como el PNIS debe realizar el diagnóstico de estas zonas lo antes posible, para conocer la cantidad de pueblos indígenas que habitan allí y determinar el tratamiento que se les dará a estas comunidades. En cuanto a las personas que cultivan coca y se encuentran dentro de estos territorios, la opción más viable para ellos es la relocalización.

Frente a la relocalización de estas comunidades, el PNIS no está garantizando las condiciones para su reubicación, incluso, ni siquiera ha iniciado la adjudicación de bienes del Fondo de Tierras. Por lo que estas comunidades tendrían que esperar años para ser reubicadas y no podrían acogerse al PNIS, dado que su única fuente de ingresos son esos cultivos de uso ilícito.

Si en la aplicación de la Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras, ya se advertían varias dificultades, como las condiciones de inseguridad a la que están expuestas las familias que habitan en esas tierras, la demora en el inicio del trámite administrativo y la falta de presencia de las instituciones en dichos lugares; la Reforma Rural Integral no es ajena a estos problemas. Bohórquez (2015) afirma:

A pesar de la buena ingeniería legislativa a la hora de crear las instituciones y los procesos por medio de los cuales las víctimas pueden acudir al Estado en busca de su justa reparación, la realidad nos indica que dicho proceso, bien puede culminar –procesalmente– pero seguirá fácticamente en el tiempo hasta que las condiciones mismas que generaron el desplazamiento y despojo de tierras inicial no seas erradicadas. (p.25)

### **Conclusiones.**

El campo colombiano es un territorio predominante y se caracteriza por su riqueza de recursos naturales y ecosistemas fértiles. Estas zonas, muchas con difícil acceso, han sido



ignoradas por el gobierno nacional y allí se han desarrollado condiciones de pobreza y vulnerabilidad, siendo estos territorios favorables para el asentamiento de grupos armados al margen de la ley, el desarrollo de la violencia y los cultivos ilícitos, ocasionando graves daños al medio ambiente. El conflicto armado y el abandono del Estado en zonas rurales han forzado a los campesinos a buscar alternativas de supervivencia y la demanda de drogas abrió paso a la formación de grupos estructurados dedicados a la siembra, producción y tráfico de drogas, donde la población vulnerable se hizo parte en los primeros pasos de la cadena de producción.

Desde los años 60 Colombia ha desarrollado políticas fuertes de criminalización de las drogas. No obstante, es claro que la represión no ha tenido efectos significativos sobre el crimen organizado que se ha estructurado en torno al negocio de la droga. Las precarias condiciones sociales que persisten en el país y las necesidades básicas insatisfechas constituyen un ambiente propicio para que los empresarios de la droga encuentren personas dispuestas a participar en actividades de cultivo, fabricación y comercialización (Uprimny y Guzmán, 2010). Esto nos conduce a repensar los efectos de esta política y contemplar encaminarla hacia un régimen de legalización.

La erradicación forzosa y la fumigación con herbicidas como el glifosato no han logrado invertir la tendencia creciente de los cultivos ilícitos. Al contrario, se han ocasionado daños irreparables al medio ambiente y se han vulnerado los derechos de las personas, especialmente las comunidades indígenas y demás habitantes de territorios de manejo especial.

El medio ambiente no ha sido tomado como un sujeto de reparación de derechos dentro de las políticas territoriales del gobierno. En el tema del posconflicto, así como las víctimas permiten construir una memoria histórica que facilita la comprensión de lo sucedido; se hace necesaria la construcción de una memoria ambiental, que procure el conocimiento sobre la magnitud de los daños ocasionados sobre los territorios y de esa forma, ampliar las reparaciones y garantías de no repetición (Toloza, 2018).

Aunque se habló repetidamente de la protección al medio ambiente en el Acuerdo de Paz, no se especifica el sentido y alcance con que se utiliza este concepto, tampoco determina una política concreta encaminada a reparar los daños ocasionados por el conflicto y los métodos de erradicación de cultivos ilícitos. Sin ella, es poco posible la construcción de una paz estable y duradera.

En las negociaciones de la Habana, Colombia dio un paso certero con la creación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito, pues se tuvo en cuenta la participación de las comunidades cocaleras y se establecieron mecanismos de protección a sus derechos. Sin embargo, existen falencias estructurales que dificultan su aplicación y que impiden la garantía de no resiembra. Aunado a esto, la nula implementación de la Reforma Rural Integral imposibilita la transición a un país en paz, pues la distribución de la tierra es una de las causas de la pobreza y del conflicto.

Con todo esto, es necesario replantear las políticas de lucha contra las drogas y hacerles gestión del riesgo ecológico, económico, social y cultural a todas las decisiones encaminadas a generar un ambiente de paz (Wilches, 2016). El medio ambiente debe ser uno de los principales puntos de consideración para hacer tránsito a una sociedad que superó el conflicto armado y las drogas ilícitas.

### Referencias

Agudelo-Giraldo, O. A., León Molina, J. E., Prieto Salas, M. A., Alarcón- Peña, A. & Jiménez-Triana, J. C. (2018). La pregunta por el método: derecho y metodología de la investigación. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Andrade, G. (2004). Selvas sin ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación de Colombia. Colombia. Guerra, sociedad y medio ambiente.

Arias, M; Camacho, A; Ibáñez, A; Mejía, D & Rodríguez, C. (2014). Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿Cómo construir un posconflicto sostenible? Recuperado de [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/Costos\\_economicos\\_y\\_sociales.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/Costos_economicos_y_sociales.pdf)

Artigas, C. (2001) El principio precautorio en el derecho y la política internacional. División de recursos naturales e infraestructura de la Cepal. Santiago de Chile.

Bedoya Chavarriaga J. C. (2015). Derecho y drogas: inconsistencias de la política pública y penitenciaria. *Novum Jus*, 9(2), 75-94. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2015.9.2.3>

Bohórquez, J. (2016). Ley de víctimas y restitución de tierras: un estudio sobre la eficacia real del proceso de restitución de tierras. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/6022>

Cáceres Mendoza E. (2013). Justicia transicional y derecho a la reparación integral aproximación al caso colombiano. *Novum Jus*, 7(2), 55-87. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2013.7.2.2>

Cardona Barrios, J. (2019). Los retos del posacuerdo en materia de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia

Colciencias (2016). Colombia el segundo país más biodiverso del mundo. Recuperado de: [https://minciencias.gov.co/sala\\_de\\_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo](https://minciencias.gov.co/sala_de_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo)

Cubides, J.; y Vivas, T. (2018). Responsabilidad internacional y protección ambiental: en tiempos de paz, en medio del conflicto armado y en etapas de posconflicto. ISBN: 9789585456259 Bogotá, Universidad Católica de Colombia.

Defensoría del Pueblo (2007). La ejecución de la estrategia de erradicación aérea de los cultivos ilícitos con químicos, desde una perspectiva constitucional. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/866/La-estrategia-de-erradicaci%C3%B3n-a-a%C3%A9rea-de-los-cultivos-il%C3%ADcitos-%E2%80%93Amicus-curiae-Informes-defensoriales%E2%80%94Medio-Ambiente.htm>

Defensoría del Pueblo (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito–PNIS. Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. Bogotá. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/justicia%20seguridad%20y%20gobierno/bal\\_pla\\_n\\_col\\_espanol\\_final.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/justicia%20seguridad%20y%20gobierno/bal_pla_n_col_espanol_final.pdf)

Echandía, C. (2013). Narcotráfico: Génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales. Informes FIP Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/3>

Ferro, J. (2000). Las FARC y su relación con la economía de la coca en el sur de Colombia: Testimonios de Colonos y Guerrilleros. Artículo publicado originalmente en español en *L'ordinaire Latino-americain* No. 179 Janvier-Mars 2000, IPEALT, Université de Toulouse-Le Mirail, Toulouse, France. Recuperado de [http://www.mamacoca.org/feb2002/art\\_ferro\\_Farc\\_y\\_coca\\_Caguan\\_es.html#fn1](http://www.mamacoca.org/feb2002/art_ferro_Farc_y_coca_Caguan_es.html#fn1)

García, M.; y Vargas, J. (2018). Sustitución o relocalización: opciones de política en zonas de cultivos ilícitos en Colombia. Bogotá, Universidad de los Andes. Recuperado de [https://biblioteca.uniandes.edu.co/visor\\_de\\_tesis/web/?SessionID=L1Rlc2lzMjAxNjk5LzE2NzE0LnBkZg%3D%3D](https://biblioteca.uniandes.edu.co/visor_de_tesis/web/?SessionID=L1Rlc2lzMjAxNjk5LzE2NzE0LnBkZg%3D%3D)

Martínez, R. (2019) Los desafíos del cannabis medicinal en Colombia. Una mirada a los pequeños y medianos cultivadores. Transnational Institute Informe sobre políticas de drogas edición electrónica No. 52. Recuperado de [https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief\\_52\\_web.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_web.pdf)

Mejía, D.; y Rico, D. (2010). La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia. Documentos CEDE 007293, Universidad de los Andes, ISSN 1657-7191 Edición Electrónica. Recuperado de [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dcede2010-19.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2010-19.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Censo\\_cultivos\\_coca\\_2018.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Censo_cultivos_coca_2018.pdf)

Ortiz, R. (2000). Guerrilla y narcotráfico en Colombia. Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de Seguridad Pública Volumen 22.

Pardo, R. (2020) La guerra sin fin. Una nueva visión sobre la lucha contra las drogas. Bogotá, Colombia. Penguin Random House Grupo Editorial.

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2020) Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP. Recuperado de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/registro-unico-nacional-de-areas-protegidas/>

Rubiano, S.; y Berrío, J. (2016). ¿La pipa de la paz? los derechos humanos, el medio ambiente y la reforma de las políticas sobre drogas en el (pos) conflicto colombiano. Perspectivas jurídicas para la Paz. Universidad de los Andes. Recuperado de [https://ediciones.uniandes.edu.co/Documents/Paginas%20preliminares/Preliminares%20JCR%2021\\_06\\_2017/Perspectivas%20jur%C3%ADdicas%20para%20la%20paz.pdf](https://ediciones.uniandes.edu.co/Documents/Paginas%20preliminares/Preliminares%20JCR%2021_06_2017/Perspectivas%20jur%C3%ADdicas%20para%20la%20paz.pdf)

Sánchez, E.; y Jiménez, V. (2018). La paz y la solución al problema del campo en Colombia: un análisis comparado entre el Acuerdo de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo. Araucaria, 20(39). Recuperado de <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/4912>

Sánchez, S. (2017). ¿A dónde va la sustitución de cultivos en Parques Nacionales? Recuperado de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article22256>

Thoumi, F. (2009). Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia. Análisis político. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45814>

Transnational Institute - TNI (2015). Las convenciones de drogas de la ONU. Guía básica. Recuperado de <https://www.tni.org/es/publicacion/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu>

Tokatlian, J. G. (1998). Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia: La funesta rutinización de una estrategia desacertada. Análisis político No. 35. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/78976>

Tolosa, J. (2018). Memoria ambiental y reconciliación, la enunciación de la vida. CENSAT Agua Viva – Amigos de la Tierra Colombia. Recuperado de [https://co.boell.org/sites/default/files/memoriambientall\\_web.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/memoriambientall_web.pdf)

Uprimny, R.; y Guzmán, D. (2010). Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia. Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América latina.

Vargas, C. (2004). Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia. Cuadernos de Economía, 23 (41).

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/9094/10043>

Vélez, H. (2015). El programa Familias Guardabosques: una mirada al discurso político del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. ISSN electrónico 2256-5493 Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/58584/56286>

Wilches, G. (2016) Base ambiental para la paz. La necesidad de hacerle gestión del riesgo al paz – conflicto.

Zorro, C. (2005). Algunos desafíos del desarrollo alternativo en Colombia. Pensamiento y Cultura. Universidad de la Sabana. Recuperado de <https://pensamientoycultura.unisabana.edu.co/index.php/pyc/article/viewFile/1141/1>

202