Sobre la suspensión del programa de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato

Imprimir

AUDIENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Bogotá D.C. 7 de marzo de 2019

Tema: Sobre el cumplimiento de la Sentencia T- 236 de 2017

Magistrado sustanciador: Alberto Rojas Ríos

Honorables Magistrados:

Se me ha invitado a esta audiencia a aportar elementos sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de solución al problema de los cultivos ilícitos y construcción de paz y en particular a referirme al eje 4 del temario acordado en la convocatoria. Los asuntos a tratar se refieren a los avances o dificultades de los actuales programas de sustitución de cultivos ilícitos, la caracterización del problema socioeconómico y de seguridad en las zonas de mayor presencia de esos cultivos y de los obstáculos que enfrentan las comunidades durante la implementación de los programas de sustitución.

Mi intervención se propone agregar argumentos para una decisión de la Corte que no sólo establezca regulaciones o condiciones mínimas para que el gobierno pueda reanudar programas de erradicación con aspersión aérea de glifosato sino para que se ordene al gobierno y a todas las agencias del Estado la suspensión indefinida de programas de erradicación forzada y de sustitución de cultivos ilícitos con aspersión de sustancias tóxicas.

Para sustentar esta solicitud recurro a mi experiencia de seguimiento de los programas de erradicación, sustitución y fumigación aérea realizado desde 1991, cuando en condición de Ministro de Salud formé parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, hasta el periodo actual de acompañamiento a iniciativas socioeconómicas de comunidades en zonas cocaleras y a los programas de sustitución definidos en los Acuerdos de Paz desde 2016. En mi condición de integrante del Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y como invitado

a la instancia sobre aspectos ambientales de los PNIS, en 2018 entregué al gobierno nacional y a los distintos funcionarios allí presentes varios estudios que tratan aspectos socio económicos y de la economía política de las drogas y cultivos de uso ilícito que retomo para esta audiencia.[1]

Me circunscribo a las preguntas de la Honorable Corte Constitucional y por lo mismo no abordo dimensiones clave del llamado problema de las drogas y los cultivos ilícitos que son parte del debate internacional actual encaminado a revisar los enfoque punitivos que acompañan al prohibicionismo y las propuestas de flexibilización hacia políticas de regulación y descriminalización. Tampoco abordo aspectos destacados de la política que están consignados en el punto 4 del Acuerdo Final de terminación del Conflicto y construcción de paz relativos a los usos medicinales, recreativos, industriales ni a los problemas del abuso en el consumo de sustancias psicoactivas, ni a la acción del Estado en contra del lavado de activos.

1. Avances y dificultades de los actuales programas de sustitución de cultivos ilícitos

1.1. Avances

El mayor avance de los programas de sustitución de cultivos ilícitos ha sido la inclusión en el Acuerdo Final de Terminación del Conflicto (AFP) de lineamientos y estrategias en política de drogas que buscan una solución integral y dejan de lado las fallidas políticas de guerra a las drogas y el tratamiento del problema como un asunto militar y de seguridad nacional: En el acuerdo final se acoge la nueva visión que lo ubica como un asunto de salud pública y alinea las respuestas desde enfoques de respeto a los derechos humanos, genero, diferenciales, étnico, territorial y de reconversión socioeconómica regional.

Esa visión consignada en el AFP, retoma elaboraciones de organismos internacionales, lecciones aprendidas de varias décadas de iniciativas de desarrollo alternativo y recomendaciones de la Comisión Asesora para la política drogas en Colombia (2015), la

misión de expertos nombrada por la OEA (Resolución de 2014) y declaraciones de diversos sectores de sociedad civil y de gobiernos, incluido el colombiano, en la UNGAS 2016[2]. Elementos centrales de la política definida en el Acuerdo Final, (AF) son:

La integralidad en la respuesta a todas las dimensiones del problema incluidas las condiciones de la demanda y determinantes del consumo de sustancias psicoactivas, considerando el papel del lavado de activos como piedra angular del negocio del narcotráfico, atendiendo de manera diferenciada a las condiciones de los productores

- asumiendo que los pequeños productores son una población vulnerable atrapada por el negocio del narcotráfico y sometida violentamente a condiciones de pobreza y confinamiento crónicos.
- La ubicación de la sustitución de cultivos de uso ilícito como parte de las políticas de Reforma Rural Integral con todos sus planes y en particular con el reordenamiento territorial y ambiental, el acceso a la tierra, los planes de desarrollo con enfoque territorial y el respeto a los derechos de los pueblos étnicos. Se define en el AF que la eficacia de la sustitución de cultivos de uso ilícito depende de la respuesta articulada para lograr la reconversión de economías regionales en las cuales coexisten economías ilegales con actividades lícitas que deben ser incluidas en los planes e inversiones.
- Se establece que el centro de las políticas en materia de cultivos de uso ilícito debe ser la sustitución concertada, basada en la participación de la sociedad y de los pequeños productores como sujetos de derechos.
- El gobierno se reserva la opción de la aspersión como alternativa de última instancia en caso de ser imposible la sustitución concertada y la erradicación manual: “En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito”. (AFP, 2016)[3]

Estos lineamientos no fueron el simple resultado del acuerdo gobierno –FARC sino de

elaboraciones previas consignadas en documentos oficiales, recomendaciones internacionales, propuestas en los foros con sociedad civil y consultas con los países garantes, colaboradores o con delegados observadores en la mesa de conversaciones en La Habana.

El contenido de estos acuerdos de paz son obligaciones constitucionales y parte integral de la política pública en la construcción de paz:

> Tal como ha indicado la Corte Constitucional cuando señala que estos acuerdos son […] política de Estado, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, y por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios […] durante los tres periodos presidenciales siguientes (Sentencia C-630/17, resaltados fuera de texto).
>
> Así mismo indica la Corte Constitucional que constituyen una política[…] vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas, puesto que representa el compromiso de los órganos de representación democrática, Presidente y Congreso de la República, en torno a lo que resulta deseable para que los miembros de la sociedad colombiana puedan convivir pacíficamente a mediano y largo plazo, en el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de la paz como valor de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución del 91 (Sentencia C-630/17, resaltados fuera de texto).

1.2. Tsunami cocalero a la legalidad

> La implementación de estos acuerdos tiene la particularidad de haber tenido desarrollos más rápidos en lo relativo a los planes de acción inmediata o de urgencia previstos en el punto 4.1.3.6 numeral A que en los instrumentos y estrategias de la Reforma Rural Integral y del Programa Nacional Integral de Sustitución. El acuerdo final llegó a la

población en los territorios más afectados por el conflicto armado y de mayor presencia de cultivos de uso ilícito, con el repliegue de las FARC a las Zonas Transitorias y con la convocatoria a suscribir pactos de sustitución a cambio de contratos de aplicación de un Plan de Acción Inmediata presentado como antesala de una futura implementación de componentes fundamentales de la política rural y de la respuesta al problema de los cultivos ilícitos. A los pactos de sustitución se le agregó rápidamente la convocatoria en los 170 municipios identificados como prioritarios a la participación para aportar en la elaboración de documentos con iniciativas para los Plantes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción de Transformación Territorial (PATR) que agrupan varios municipios con PDET.

A pesar del desfase entre la respuesta inmediata y las soluciones de fondo, la convocatoria realizada en febrero de 2017 significó el desencadenamiento de un hecho extraordinario de aceptación del llamado a firmar pactos colectivos y contratos individuales por parte de centenares de miles de pequeños productores – campesinos, indígenas y afrodescendientes – y de familias y comunidades de las regiones cocaleras. Se produjo un verdadero Tsunami cocalero hacia la legalidad que en pocos meses se materializó en la firma de pactos colectivos regionales que involucraron directamente a más de 130.000 familias; otras tantas como las que se vieron representadas en los pactos colectivos expresaron su voluntad de acudir si se les convocaba.

TSUNAMI COCALERO HACIA LA LEGALIDAD

	Familias que dicen si a pactos	**Personas**
Familias/personas vinculadas en los pactos colectivos hasta 2018 – pequeños productores	130.000	520.000
Familias/personas sin coca en áreas vecinas o de influencia de la economía cocalera	120.000	500.000
Familias/personas en parcelas intervenidas por la erradicación forzada mayo2017 – julio de 2018 – con manifestación de integrarse al programa (50% del total impactado)	50.000	200.000
Familias/personas impactadas indirectamente por erradicación forzada mayo 2017 – julio 2018	50.000	200.000
Familias/personas de otras zonas (sin PNIS y sin erradicación forzada) dispuestas a los pactos	50.000	200.000
Total familias/personas impactadas y sin solución a situación social (con coca y vecinas sin coca)	400.000	1.720.000

De los pactos colectivos se pasó a los contratos de sustitución con las condiciones definidas por el gobierno bajo el nombre de los Planes de Acción Inmediata y sus complementos de atención a las comunidades de las zonas vinculadas. La cifra actual de esos contratos supera las 99.000 familias y más de 500.000 personas, según la UNODC. A estos se agregan otras 170.000 familias, Cocaleras y vecinas sin coca – que están a la espera de los programas de sustitución económica; además por lo menos el 50% de los afectados por la erradicación forzada manifestaron su voluntad de vincularse a los pactos de sustitución: *son dos millones de colombianos pequeños productores que le respondieron si a la convocatoria a la legalidad y han mostrado un hecho histórico, resultado de los acuerdos de paz que es la disposición del campesinado y de los pueblos étnicos que han estado atrapados por las economías ilegales a comprometerse en programas de reconversión de sus economías. (INDEPAZ, 2018).*

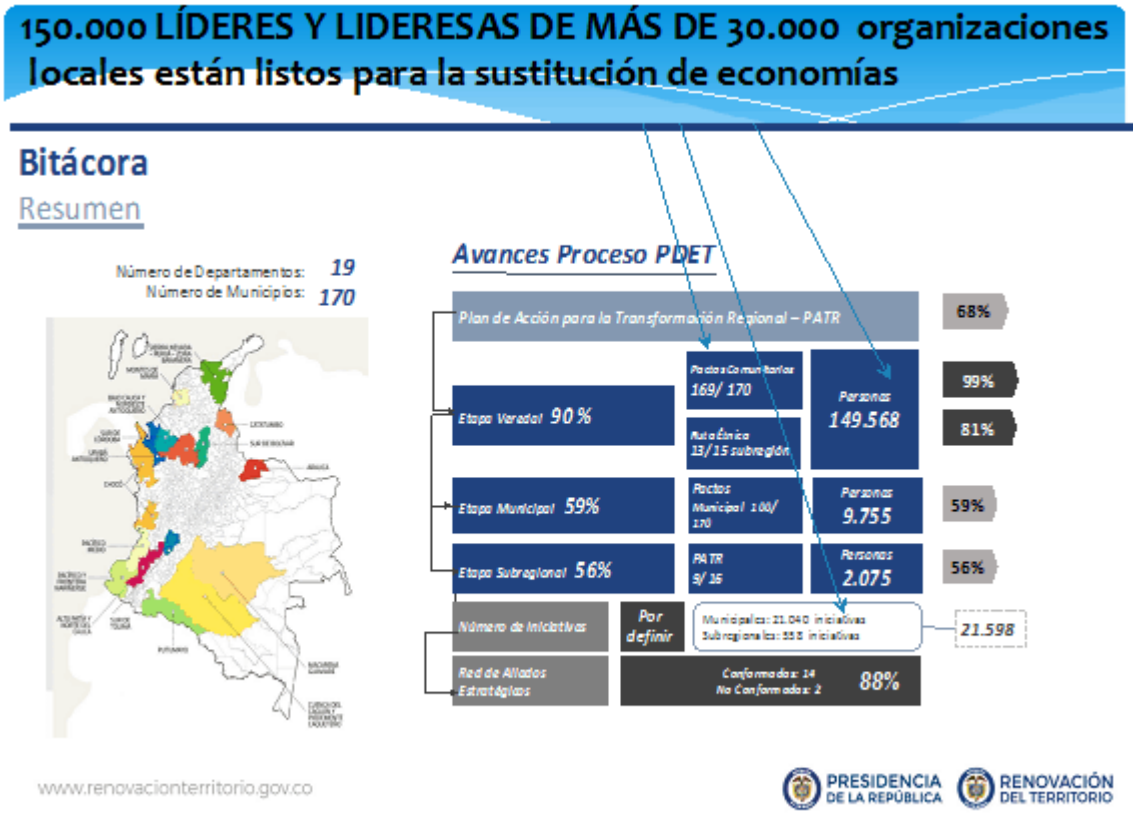
La seriedad del compromiso de los campesinos pequeños productores de coca ha sido registrada por la UNODC que es la entidad encargada de hacer la verificación de cumplimiento de los pactos y afirma en su último informe de febrero de 2019 que ha verificado la erradicación voluntaria de 34.000 hectáreas con una resiembra de sólo 0.6%.

Advierte la UNODC que tarea de verificación no es completa por dificultades de orden público para llegar a algunas zonas, rechazo por parte de los pequeños cultivadores y falta de personal. Teniendo en cuenta que la erradicación voluntaria asistida por la Policía Nacional fue hasta diciembre de 2018 de cerca de 10.000 hectáreas y que hay sub registro en lo erradicado por los pequeños productores, *puede considerarse la cifra de 60.000 hectáreas erradicadas de manera voluntaria en los primeros dos años del programa y del Plan de Acción Inmediata PAI.*

Otro proceso extraordinario ha sido la respuesta de las organizaciones sociales, comunales, campesinas, cocaleras, indígenas, afrocolombianas y asociaciones de pequeños productores legales a las convocatorias a la elaboración de los planes de desarrollo territorial en los 170 municipios escogidos por antecedentes críticos de violencia, pobreza, disputas territoriales, economías ilícitas y riesgo de persistencia de grupos armados posacuerdos de paz.

En el proceso participativo para los PDET en 12 meses intervinieron 149.569 personas que concretaron pactos municipales en el 59% de los municipios identificados y en el 56% de las 19 subregiones escogidas para realizar Planes de Acción para la Transformación Territorial.[4]

En total la gente ayudó a identificar 21.000 iniciativas en los 7 ejes definidos para esos planes y ha demostrado la capacidad de respuesta a las convocatorias del Estado que como parte de los Acuerdos de Paz le ofrecen a la población la oportunidad de reconvertir la economía, el ordenamiento territorial y ambiental, la situación de seguridad y las rutas para superar toda violencia armada con ampliación de las fronteras de bienestar y de garantías de convivencia democrática.



La ruta de respuesta al problema de los cultivos destinados a ser insumos del narcotráfico está claramente resumida en el AFP y ha adquirido el rango de política pública en virtud de las decisiones del Congreso de la República, del control constitucional y de los actos administrativos del propio gobierno. Las dificultades actuales son mayores como resultado de la no aplicación integral, oportuna, diligente, participativa, eficiente y con suficientes recursos de los acuerdos de paz en especial en lo relativo a RRI y política sobre drogas y cultivos de uso ilícito.

1.3. Sustitución de la sustitución voluntaria por la erradicación forzada

Presiones de diversa índole han llevado a remplazar la política integral y la prioridad a las soluciones participativas y concertadas por políticas represivas de erradicación forzada. El

Gobierno de Juan Manuel Santos definió como metas la erradicación forzada de 100.000 hectáreas y erradicación voluntaria o con pactos de sustitución de 50.000 hectáreas. El gobierno de Iván Duque en su plan de desarrollo define como eje de su política la erradicación forzada de 280.000 hectáreas y agregar 17.000 hectáreas en pactos de sustitución a las 37.000 hectáreas certificadas por la UNODC como logro de ese programa hasta diciembre de 2018.

En las Bases del Plan que se esta tramitando para que se convierta en ley se intenta aprobar como toda meta de sustitución llegar en cuatro años a 50.000 hectáreas es decir, contrariando incluso declaraciones de funcionarios como el Doctor Emilio Archila,[5] se pretende, con respaldo de la ley del plan, dejar por fuera a quienes ya están cobijados por pactos de sustitución y darle la espalda a millones de pequeños productores rurales que acudieron esperanzados en la convocatoria a la legalidad y ahora están siendo acosados por los operativos militares de erradicación.

METAS DEL PLAN DE DESARROLLO 2018 – 2022, Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad.

Objetivo 2. Impulsar el desarrollo social, económico y sostenible de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos vinculados al proceso de sustitución.

	Indicadores de resultado		
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio
Presidencia	Familias con proceso de sustitución finalizado	0	64.400
Presidencia	Áreas de cultivos ilícitos erradicadas en el marco de los acuerdos de sustitución	33.000 ha	50.000 ha

Fuente: DNP, Bases del PND 2018- 2022. Pág. 717. Consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf

Este es el único indicador que se incluye en el PND 2018 – 2022 y quiere decir que en 4 años de llegará a 64.400 familias con proceso de sustitución, dejando por fuera a centenares de miles que han manifestado su voluntad de entrar en pactos de sustitución concertados con el Estado en los términos definidos en el Acuerdo de Paz y en las normas que lo regulan. Estas metas contrastan con o afirmado por el Consejero para la Legalidad cuando afirmó que "vamos a cumplir con las 130.203 familias que firmaron acuerdos, en la medida en que se vayan dando los descongelamientos generales del presupuesto nacional". "Iremos al territorio a informales a las comunidades de cada zona en qué está cada proceso, a reiterar nuestro compromiso y a señalar cuándo se entregan las previsiones correspondientes", explicó. Anotó que a la fecha hay más de 100.000 familias activas en el programa y la meta inicial será lograr que las 130.000 que se vincularon a través de los pactos colectivos puedan recibir los beneficios que se derivan el Acuerdo Final de Paz que se firmó con la extinta guerrilla de las Farc. (Caracol Radio 20/02/2019).

Lo cierto de la iniciativa del actual gobierno de sustituir la política pública consignada en el

AFP por una estrategia de erradicación forzada se muestra en el proyecto del PND 2018-2022, Pacto por Colombia – Pacto por la equidad que asigna a los pactos de sustitución concertada sólo $40.000 millones de pesos para los cuatro años, cifra que contrasta con el compromiso contractual que obliga al gobierno a cancelar en 2019 la deuda a 90.000 familias que están inscritas en el PNIS[6]. Sólo por concepto de los pagos que debieron hacerse en 2018 y completarse a diciembre de 2019 la deuda asciende a 2 billones de pesos.

Hay que agregar que el presupuesto plurianual de inversiones del periodo 2018 – 2022 no incluye recursos para dar solución a las necesidades de tierra que se desprenden del Programa Nacional Integral de Sustitución y menos de los requerimientos de la Reforma Rural Integral. Los recursos del PND para el desarrollo rural en todas las dimensiones de acceso y formalización de tierras, distritos de riego, apoyo técnico y a la comercialización sólo ascienden al 2% del Plan Plurianual de Inversiones para el cuatrienio. (Ver PND PPI. II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos).

Los documentos de política, Ruta Futuro, Paz con Legalidad, Política Nacional de Seguridad retomados en las Bases del PND 2018 – 2022 para darles fuerza de ley, congelan los pactos de sustitución en las cifras que dejó el anterior gobierno. De modo que no se da respuesta a los centenares de miles de familias que acudieron ante las convocatorias alegando que una oferta de subsidios o proyectos productivos de esas dimensiones se convierte supuestamente en un incentivo perverso a sembrar para luego pactar. Lo mismo podría decirse de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y de cualquier subsidio para actividades productivas legales en zonas de presencia de economías ilegales. La opción de inversión que deja abierta esta política es en obras de infraestructura y bienes públicos que se ofrecen sobre todo a los inversionistas externos que tienen pretensiones de control del territorio y de los recursos.

1.4. Erradicación forzada va en contra de los derechos humanos

Una política centrada en la erradicación forzada, mecánica o con aspersión de agrotóxicos, es

jurídicamente ilegal y éticamente inhumana. La erradicación forzada produce desplazamiento forzado, va en contra de derechos fundamentales y profundiza el Estado de Cosas Inconstitucional de poblaciones y de regiones vulneradas.

- Es una política de probada ineficacia, orientada a cumplir metas de disminución de cultivos y no a ofrecer solución a millones de personas para que salgan del cultivo ilegal y sus circuitos económicos directos e indirectos.
- En el seguimiento realizado desde 1991 a estos métodos y en especial a los programas de erradicación manual y erradicación con aspersión aérea, registramos en varios estudios que el resultado inmediato es el empobrecimiento de los pequeños cultivadores, recolectores y también de habitantes de las regiones, – productores, comerciantes, asalariados, pequeños y medianos empresarios –, que no cultivan ilícitos pero tienen economías impactadas por la oferta de la hoja de coca y la pasta básica. (ver lista de estudios en www.indepaz.org.co)
  El ingreso promedio por familia en la economía cocalera oscila entre $600.000 y $1.000.000 dependiendo de la región[7] mientras que la canasta básica familiar conformada en alta proporción por bienes importados de otras regiones es superior a tres salarios mínimos legales; además es sabido que los pequeños productores viven al debe hipotecados a sus proveedores, prestamistas y pagadores intermediarios de la cadena del narcotráfico. De modo que el efecto inmediato de la erradicación forzada es la pobreza monetaria, la miseria, la desescolarización de los niños, niñas y adolescentes y el desplazamiento de muchos a buscar la subsistencia.

- Se ha hablado desde 1991 de acompañar la erradicación forzada con planes de desarrollo alternativo y en Colombia esos planes han tenido diversos nombres Plante, Familias en Acción, Familias guardabosques, CCAI, entre otros.[8] La ineficiencia y fallas de esos planes ha sido documentada por varias entidades y se ha mostrado que en esencia no están dirigidos a solucionar los problemas socioeconómicos, de alimentación, salud, ingresos y atención a necesidades básicas insatisfechas de las familias, comunidades y territorios impactados por la erradicación forzada[9]: buena parte de los recursos se han invertido en zonas en las cuales no hay cultivos de uso ilícito o en donde la densidad de ellos es poca; los subsidios son pequeños en relación a la disminución de ingresos, son inestables y

subordinados a cadenas de corrupción; los proyectos productivos son impuestos y no corresponden a las experiencias y culturas de la población, no hay integralidad en los planes económicos ni en su relación con la asistencia técnica, crédito, dotación de bienes públicos, comercialización y otro factores de desarrollo regional que podría hacerlos sostenibles; además no hay respuesta al problema de la tenencia, acceso a la propiedad de la tierra o a su formalización.

- Esa larga historia de la erradicación forzada manual o con agrotóxicos, coloca a los pequeños productores como objetivos de la acción militar y policial, como enemigos del Estado y simples criminales despojados de todo derecho. Es una estrategia de seguridad en la que la prioridad es el control territorial ejercido por la fuerza pública y a ello se subordina todo programa aunque en ocasiones se habla de coordinación para la acción integral inter agencial, de combinación del ejercicio de la fuerza con planes de asistencia alimentaria o de desarrollo social y productivo.
- El resultado de estas estrategias de erradicación forzada ha sido el desplazamiento y también el efecto globo que se muestra en el traslado de pequeños productores de una a otra zona de modo que la huella dejada por los cultivos y por la aspersión aérea desde el inicio del Plan Colombia cubre más de 300.000 km2 con cerca del 25% del territorio colombiano.[10]
- La situación sin salida en la cual se coloca a millones de personas se ha reflejado en los altos porcentajes de resiembra que supera el 50% y en la oscilación en el ciclo de los cultivos de coca. Diversos estudios e informes de las misiones de expertos nombrados por los gobiernos han mostrado el negativo balance costo/beneficio de la erradicación forzada, su ineficacia como política antidroga aunque se muestren casos aislados o coyunturales de contención de la expansión o de actividades productivas alternativas, siempre subordinadas a los tiempos y montos de cooperación externa.

El señor Bo Mathiasen, como representante en Colombia de la UNODC afirmó el 3 de noviembre de 2017:

“La erradicación forzada no es desarrollo, es una medida represiva (…) La resiembra de zonas de erradicación forzosa sin intervención de alternativas de desarrollo es muy elevada.

Sabemos que a los tres meses de la erradicación es del 25 al 30 por ciento. Y después de un año alcanza el 50 por ciento o más de la superficie erradicada”[11]

2. Implicaciones de la aspersión aérea con glifosato

Además de los problemas que genera la erradicación forzada bajo cualquier modalidad, la aspersión aérea tiene implicaciones negativas que muestran la urgencia de su prohibición como estrategia del Estado o del gobierno en contra de los cultivos de uso ilícito.

2. 1. Incumplimiento de todo protocolo de manejo, de estudios epidemiológicos y de monitoreo a impactos en la salud.
   Desde hace más de 30 años diversas entidades han exigido pruebas científicas sobre la ausencia de impactos en la salud humana y el ambiente de acciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea. Desde las entidades públicas y de control ha sido imposible que ofrezcan estudios propios o independientes que prueben de manera rigurosa que las experiencias piloto autorizadas o los programas puestos en marcha garantizan los derechos a la salud, al ambiente sano.

   En 1984 el Grupo Técnico del INS exigió la puesta en marcha de un monitoreo epidemiológico y desde entonces a la fecha no se ha realizado; en 1992 siendo Ministro de Salud comunique al CNE y al entonces Ministro de Justicia Fernando Carrillo que la prueba piloto que se estaba aprobando para evaluar el uso de glifosato en aspersión de amapola sólo podría realizarse si cumplía con los requisitos de precaución establecidos por el decreto xxx para el uso de plaguicidas.

   Desde entonces, (como consta en el derecho de petición entregado por INDEPAZ y otras organizaciones al Consejo Nacional de Plaguicidas y los Ministerio de Salud y de Justicia en mayo de 2015 y en la presentación ante el Tribunal Administrativo de Bolívar en abril de 2015), se han recordado las medidas especiales a tener en cuenta en cualquier experimento o uso de agrotóxico, tales como incluir protección de operadores, información

a la población, uso exclusivo en monocultivo sin que estuviera entremezclado con otros o con bosque, con señalización suficiente que delimitara las áreas a fumigar, retiro de animales domésticos, utilización de procedimientos para evitar cualquier efecto deriva, afectación de fuentes de agua y especies sensibles a los agro tóxicos, prohibición de ingreso de personas o de animales domésticos en los tiempos estipulados por los fabricantes y en el plan de manejo, recuperación completa de residuos, destrucción de envases, utensilios y ropas utilizadas para la manipulación de las sustancias químicas y realización de la aspersión, entre otras. Muchas de estas indicaciones de uso figuran en los manuales o folletos comerciales de uso del glifosato y de todos los agrotóxicos.[12]

Es un hecho que no obstante la recomendación desde diversas instancias en 26 años no se montó un sistema público de monitoreo ni un programa de Tóxico-Vigilancia que hoy pueda dar cuenta de los impactos, riesgos y daños a la salud. Desde entonces organismos como la Defensoría del Pueblo señalaron la necesidad de estudios epidemiológicos:

Según la Defensoría la vigilancia epidemiológica supone realizar “estudios sistemáticos que permitan identificar la manera como un agente biológico, químico o físico afecta a la salud humana. Entre las actividades que se deben llevar a cabo están las de determinar el grupo poblacional objeto del estudio y analizar aspectos como las condiciones de trabajo, las actividades y agentes a los cuales está expuesta, las condiciones inmunológicas y nutricionales y aspectos hereditarios; así como aislar el factor que se quiere evaluar de los otros presentes en el entorno. (Defensoría del Pueblo, Óp. Cit).

El Instituto Nacional de Salud (INS) en el documento “Apreciaciones al informe emitido por la IARC y su potencial impacto en el uso del herbicida glifosato en Colombia” de marzo de 2015, ratifica la ausencia de “estudios que permitan evaluar y hacer seguimiento a los potenciales impactos que se estén presentando en la población a raíz de la aplicación de la aspersión aérea con glifosato”; las insuficiencias en la vigilancia epidemiológica y la inexistencia de una “estrategia sólida para atención oportuna y seguimiento de los casos presuntamente relacionados con la aspersión” aérea con químicos.

En ausencia de estudios científicos, rigurosos se pasó de autorizaciones para experimentos controlados de pequeña escala a la aplicación masiva del glifosato mediante aspersión aérea y en procedimientos forzados realizados como operaciones militares. Es decir se ha pasado a experimentar el uso de una sustancia toxica en operaciones secretas, sorpresivas, sin consideración alguna con medidas de protección y sin monitoreo y estudios de impacto toxicológico y en la biodiversidad de operaciones militares con sustancias químicas.

Es un hecho que ninguna de las agencias del gobierno cuenta hoy con estudios en los territorios impactados por la aspersión aérea a cultivos de uso ilícito que contemplen las dimensiones ambientales, culturales y de salud. Es también un hecho que no se han puesto en marcha y no se cuenta con resultados de un sistema de monitoreo del impacto de esa aspersión en las aguas, acueductos locales y en el conjunto de los ecosistemas y de la biodiversidad. Los estudios que han sido mencionados como respuesta a las exigencias de la Sentencia T- 236 de 2017 o son simples revisiones de bibliografía de estudios de laboratorio impactos del glifosato utilizado en la agricultura; o tienen como conclusión que por razones de método no permiten sacar conclusiones (“con los datos disponibles no se puede afirmar ni el impacto ni la ausencia de riesgos”).

2.2. Diferencia radical entre la aspersión aérea con glifosato para erradicación forzada el uso en jardinería y agroindustria

Los estudios realizados a nivel nacional e internacional se han referido especialmente a los riesgos del uso del glifosato como herbicida en actividades agrícolas. Ese es el objeto de la investigación realizada por la Agencia Internacional de Investigaciones sobre Cáncer, (IARC) que llevó a la OMS a reclasificar esa sustancia por calificarla de “potencialmente cancerígena” y, al lado de muchas otras investigaciones ha llevado en varios países a prohibir su uso incluso aplicando los manuales y precauciones indicadas por los fabricantes. En otros países, como ocurre en buena parte de Europa, se han tomado medidas extremas

de regulación y de limitación de la licencia de comercialización.

A diferencia de las precauciones y restricciones en la agricultura, cuando se trata de aspersión aérea en erradicación forzada se está ante una actividad promovida y ejecutada por decisión del gobierno de Colombia en alianza con el gobierno de los Estados Unidos. Son agencias del Estado las que toman las decisiones y no particulares cultivadores que asumen riesgos de manera voluntaria, conociendo incluso advertencias como la de la OMS.

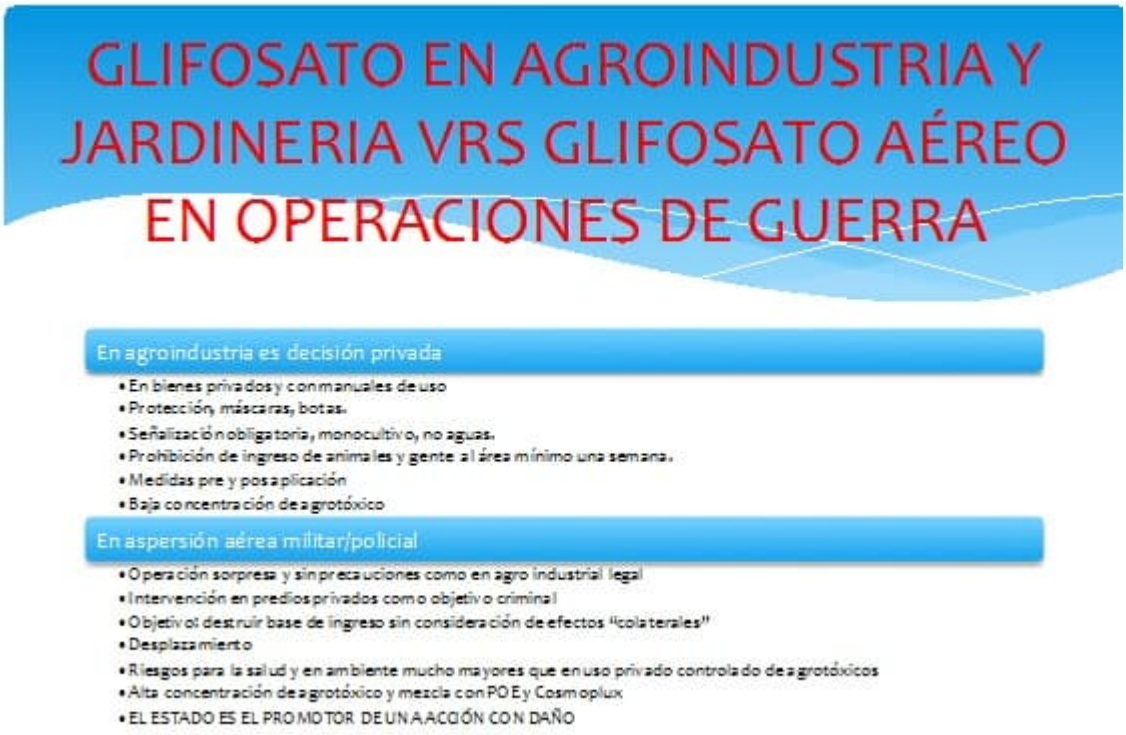
El uso del herbicida en la agricultura se realiza dentro de la propiedad de la tierra o de los cultivos de quien decide aplicarlo; se supone que lo hace con pleno consentimiento y alerta a las personas del área; se supone también que cumplen con todas las disposiciones del Consejo Nacional de Plaguicidas[13] y de los manuales de uso. Cuando se usa la aspersión aérea privada se realiza en monocultivos de grandes extensiones, con programación previamente anunciada, señalización y demás medidas de protección.

La erradicación forzada con aspersión aérea ordenada por el Estado se basa en el secreto, supuestamente para evitar ataques de grupos armados o medidas de reducción de efecto adoptadas por los cultivadores tales como el soqueo, la protección de la plantas con aguas azucaradas, entre otras. Después de la experiencia con la aspersión a más de 1,8 millones de hectáreas, los cultivos de coca se realizan en pequeñas parcelas y generalmente se ubican debajo o entremezclados con arbustos, arboles y cultivos de pan coger.

Para disminuir riesgos de perdidas los pequeños cultivadores siembran al tiempo, en parcelas de menos de media hectárea, ubicadas a distancia y debidamente camufladas en laderas y paisajes irregulares. [14]

Además, al menos el 40% de las parcelas sembradas con coca no son propiedad ni tenencia del pequeño cultivador pues es generalizada la práctica del microarrendamiento. (Arenas, 2018)[15].

En estas condiciones las operaciones de aspersión aérea conllevan alto riesgo de afectar indiscriminadamente otros cultivos y también la biodiversidad y las fuentes de agua. Además, por tratarse de operaciones militarizadas, los trabajadores en esos cultivos y los animales domésticos quedan expuestos a fumigaciones cuya efectividad depende del factor sorpresa.



Como consta en sentencias del Consejo de Estado, de Tribunales y de la Corte Constitucional,

han sido presentadas múltiples evidencias empíricas en tutelas y acciones colectivas de asociaciones, grupos de pequeños cultivadores, organizaciones étnicas e incluso desde la defensoría del Pueblo y personerías como la de Novita, que muestran impactos negativos de la aspersión aérea en la salud y el ambiente.

2.3. Ausencia de caracterización y distinción

Las estrategias de erradicación forzada generalizada y la pretensión de volver a la aspersión aérea como método central tal como ocurrió con el plan Colombia acordado por el gobierno colombiano y el de Estados Unidos, no hacen la adecuada caracterización de la población en zonas influidas por los cultivos de uso ilícito y dan un tratamiento indiscriminado al pequeño cultivador, a los trabajadores asalariados en los predios, pequeños transportadores locales, pequeños comerciantes y, de otro lado al productor industrial narcotraficante y su cadena de provisión de insumos, precursores, pagos y seguridad privada. (Arenas P. y González D. 2016).[16]

Diversos estudios han mostrado que más del 80% de los cultivos de coca se realizan en parcelas de menos de una hectárea, con un promedio de 0,7 hectáreas por familia según ONUDC y la Policía Nacional. (UNODC, 2016, Policía Nacional, 2016).

De total de hectáreas sembradas con coca aproximadamente el 27% de los cultivos se realizan en territorios étnicos, 16% en territorios colectivos de Consejos de comunidades negras y 11% en zonas de resguardo indígena. (González C, 2018).

Además cerca del 5% se efectúa en Parques Naturales y 31% en Zonas de Reserva Forestal (algunas se traslapan con territorios colectivos).

Filtrando la cifra de áreas superpuestas se tiene un total del 27% de las hectáreas en territorios étnicos y 13% en áreas protegidas ambientales del SINAP y ZRF sin contar las traslapadas. (González C, 2018).

Hay que señalar que en lo que se refiere a la planta de coca en territorios étnicos una parte

corresponde a cultivos para uso tradicional ceremonial, otra es realizada por colonos que han ocupado ilegalmente territorio colectivo y la porción restante es de pequeños cultivadores indígenas y afrodescendientes que la venden en el circuito del narcotráfico.

De modo que la aspersión aérea con glifosato que pretende retomar el gobierno estaría destinada a áreas de ese otro 53% de cultivos que es realizado por pequeños productores campesinos y en menos del 10% por grandes cultivadores narcotraficantes.

En la actualidad y por decisión de las cortes está prohibida la aspersión aérea de glifosato en parques naturales. Sobre el particular el Consejo de Estado se pronunció en 2003 invalidando una decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes que autorizaba aspersión aérea con glifosato en zonas ambientalmente protegidas[17]:

(El parágrafo 2º del artículo 1º de la Resolución No. 0013 de 27 de junio de 2003 proferida por el Consejo Nacional de Estupefacientes es contrario a lo dispuesto en los artículos 8, 79, 80 y 95 de la Carta Política, y al artículo 336 literales b y c del Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto 2811 de 1974, todos los cuales son una clara manifestación del principio de precaución".

"Se pudo verificar que la actividad de aspersión aérea con glifosato en el Sistema de Parques Nacionales Naturales conlleva un riesgo potencial al medio ambiente, riesgo sobre el cual existe incertidumbre científica cuya potencialidad ha sido evaluada científicamente, de tal forma que puede cualificarse como grave e irreversible. A lo anterior se suma que, realizado el test de proporcionalidad, se llegó a la conclusión de que la medida era contraria a este principio".

Además cualquier acción de erradicación en territorios colectivos esta subordinada a la consulta previa, libre e informada. (Auto 073/2014)). En ese auto de 2014 la Corte advierte sobre el riego del desplazamiento forzado[18]:

"… la Sala ha podido observar que, como se expresó en el auto 011 de 2009, a pesar de constituir una actividad legítima del Estado, la erradicación de cultivos ilícitos y las

aspersiones aéreas con glifosato en los territorios colectivos de las comunidades negras del Pacífico de Nariño están generando un fuerte impacto sobre estos pueblos y los está poniendo en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo frente al desplazamiento forzado"

Se puede afirmar que por vulnerar derechos fundamentales y en particular por producir desplazamiento forzado la aspersión aérea con glifosato es una acción del Estado que profundiza el Estado de cosas inconstitucional en los territorios cuyas poblaciones son afectadas y llevadas a situaciones de extrema vulnerabilidad.

Una ofensiva de erradicación forzada, manual o con aspersión de tóxicos, con las proporciones de las que está anunciado el gobierno nacional significa acción con daño también a gran escala y sin distinción poblacional y étnica. El gobierno asume como cifra oficial de área sembrada con coca 171.000 hectáreas en 2017 que pueden ser cerca de 200.000 has en 2018. (DNP, 2019, Archila E. 2019). En cuatro años se propone erradicar forzadamente todos esos cultivos sin distinguir territorios étnicos ni escala de pequeños productores o economías campesinas.

La definición de pequeño productor ha sido imprecisa, arbitraria en diferentes documentos que van de considerar industrial aquellos que tienen más de 5 has a la cifra propuesta en el proyecto de ley sobre tratamiento diferencial penal que reconoce como pequeño productor al que tiene 1,78 has. El fundamento han sido estimaciones realizadas por una comisión técnica que desconoce la definición legal vigente de la Unidad Agrícola Familiar y de su equivalencia en ingresos netos como remuneración al trabajo familiar y por excedente de capital. Otros estimativos de INDEPAZ indican que esa medida de pequeña producción debe equivaler en área a la necesaria en coca para obtener ingresos suficientes para la canasta básica familiar rural promedio y un excedente de dos salarios mínimos para capitalizar. Esa equivalencia entre 3 y 10 hectáreas según la región y la productividad. En todo caso es difícil distinguir entre predios fraccionados de cultivos con inversión de narcotraficantes y parcelas sembradas por pequeños cultivadores independientes. (Audiencia en Comisión 1 del Senado. INDEPAZ, abril de 2018)[19]

De modo que la aspersión aérea difícilmente puede ser selectiva para dirigirse exclusivamente a los cultivos llamados industriales y, tal como ha ocurrido en el pasado el objetivo de esas operaciones militares es la población más pobre que recurre como opción extrema de subsistencia al cultivo ilícito.

2.4. Alta probabilidad de daño a la salud y al ambiente

Las evidencias empíricas y los estudios disponibles indican que existe alta probabilidad de daños a la salud y al ambiente por causa de la aspersión aérea con glifosato.

El pronunciamiento de la OMS a partir del estudio del IARC se apoya en el concepto de un panel de 17 expertos de 11 países y compromete a todos los miembros de este organismo multilateral adscrito a las Naciones Unidas. Con posterioridad a la reclasificación del glifosato efectuada por la OMS para ubicarlos en el grupo 2 de alto riesgo para humanos, las empresas fabricantes de productos con esa molécula han cuestionado los resultados de la investigación y han aparecido criticas de científicos que señalan los límites que tiene en cuanto a pruebas en humanos y diferentes tipos de cáncer. No obstante las criticas la OMS ha mantenido la reclasificación y se han publicado conceptos de expertos respaldando la medida y la obligación de los gobiernos de aplicar el principio de precaución prohibiendo el uso del glifosato. El hecho es que el máximo organismo multilateral que vela por el derecho a la salud en el mundo avala el informe que establece que:

“… el glifosato indujo daños del ADN y de los cromosomas en mamíferos y en células animales y de humanos en vitro”. El Informe de la Agencia Internacional para las investigaciones sobre el Cáncer, IARC, también resaltó el daño celular en los cromosomas de los residentes de varias comunidades después de la fumigación con formulación con glifosato”. (citado en González C. 2017 Coca no es cocaína, disponible en www.indepaz.org.co).

Este estudio y otras referencias y evidencias empíricas fue tenido en cuenta, por el Consejo de Estado para decidir en febrero de 2014:

“Exhortar al Gobierno Nacional para que en aplicación del principio de precaución estipulado en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, examine la posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con el herbicida glifosato sobre cultivos ilícitos, con el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general”[20]

En Colombia se han considerado estudios rigurosos sobre los impactos de la aspersión aérea con glifosato entre los cuales hay que destacar el realizado por Adriana Camacho y Daniel Mejía en la Universidad de los Andes bajo el titulo “Consecuencias de la aspersión aérea en la salud: evidencia desde el caso colombiano*”.[21]* Como lo definen los autores es “un ejercicio estadístico en el cual se utilizan las siguientes dos fuentes de información: primero se construye un panel de registros médicos individuales de todo el país, desde 2003 hasta 2007, a partir de los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) y los datos diarios del número de hectáreas asperjadas por municipio durante el mismo periodo de tiempo. La unión de estas dos fuentes de información se utiliza para estimar el efecto de la aspersión sobre enfermedades dermatológicas, oculares, endocrinas y abortos. La especificación econométrica utilizada nos permite comparar el incremento en la probabilidad de sufrir un problema de salud para el mismo individuo que estuvo expuesto a distintos niveles de aspersión aérea en diferentes momentos del tiempo.

Nuestros resultados indican que la aspersión aérea del municipio de residencia incrementa el número de consultas médicas relacionadas a la exposición al glifosato; concretamente, encontramos efectos negativos sobre problemas dermatológicos y abortos. Nuestros resultados también indican que el cultivo de hoja de coca también causa incrementos en la probabilidad de sufrir problemas de salud”. (ibídem, 2013).

El estudio consideró 50 millones de observaciones y sus conclusiones han sido tenidas en cuenta en autos de la Corte Constitucional como parte de los elementos en un test sobre el *principio de precaución*. (Ver Auto 073 de 2014 de la Corte Constitucional).

La contundencia del estudio de Camacho y Mejía ha producido reacciones de diverso tipo e

incluso evaluaciones de profesionales que descalifican las conclusiones argumentando que le faltó trabajo de terreno, que solo se apoya en las historias clínicas, que tiene fallas en los análisis de causalidad y peca por *falacia ecológica*.[22] En todo caso el estudio de Camacho y Mejía da nuevos argumentos al *principio de precaución* pues señala por lo menos indicios de impactos nocivos en la salud humana que no son desvirtuados por el señalamiento de inconsistencias metodológicas de los promotores de la aspersión como parte de la caja de herramientas de la erradicación forzada.

En la misma línea de requerir estudios serios se encuentran antecedentes en las órdenes del Tribunal de Cundinamarca[23] confirmadas por el Consejo de Estado (segunda instancia) que requirió al Ministerio de Salud realizar "estudios que comprendan grupos expuestos a glifosato, más POEA, más Cosmoflux, y un grupo control (no expuesto) en el tiempo, incluyendo registros de morbilidad y mortalidad, a fin de determinar el impacto de los químicos mencionados en la salud y vida de los colombianos en las zonas asperjadas (…) en diferentes épocas" (Consejo de Estado, Rad. 25000-23-25-000-2001-0022-02(AP)IJ del 19 de octubre de 2004).

La orden de la Corte Constitucional a los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Salud, la Corporación Autónoma Regional de Nariño y las comunidades afrodescendientes de ese departamento pidió realizar estudios sobre los impactos de las fumigaciones en las comunidades negras de la costa pacífica nariñense, en los términos definidos en el Auto 073 de 2014.

El Instituto Nacional de Salud señaló que los estudios no pueden limitarse a "la evaluación del impacto derivado de la eventual exposición a glifosato", sino que debe extenderse a "la influencia de la aspersión como elemento determinante de salud de un contexto, en el que se deben considerar factores como: vulnerabilidad sociocultural, impacto en la seguridad alimentaria por afectación de cultivos lícitos, facilidad de acceso a los mecanismos de atención a situaciones de salud, calidad de la atención en salud en las áreas de aspersión, impactos ambientales que generan efectos en salud (…)". (INS, 2015)

La decisión del Ministerio de Salud de promover la prohibición de la aspersión aérea de cultivos ilícitos con glifosato se desencadenó a partir de las recomendaciones de la OMS, pero se apoyó en muchos de los estudios mencionados y otros publicados en revistas especializadas a nivel internacional; con base en estos elementos y en los pronunciamientos de las Altas Cortes, el Consejo Nacional de Estupefacientes decidió en mayo de 2015 la *suspensión* del uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en el Programa de erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea, Pecig. (Citado de ANLA, 2015).

Todo este recorrido muestra no sólo la ausencia de investigaciones serias, independientes y de sistemas de vigilancia toxicológica y epidemiológica a la aspersión aérea con glifosato para erradicar cultivos ilícitos, sino la incapacidad de las instituciones del Estado para hacerlo, tal como ha reconocido el Ministerio de Salud cuando alegó falta de los recursos técnicos necesarios para hacerlo.

Es poco probable que a corto plazo, en el horizonte del próximo cuatrienio se pueda contar en Colombia con resultados científicamente inobjetables de investigaciones sobre impactos de la aspersión aérea con glifosato en operaciones militares; no debe olvidarse que el caso colombiano es único en el mundo de aspersiones aéreas militarizadas con tóxicos. Además es muy difícil construir escenarios artificiales de laboratorio para simular situaciones como las que se han presentado en Colombia y aplicar protocolos rigurosos de investigación. Si se intentaran pruebas con alguna simulación se tendrían dificultades adicionales por la necesidad de contar con exámenes de sangre y de diverso tipo de la población antes y después de la aspersión y en diversos grados de exposición, amen de las variables culturales y ambientales a tener en cuenta.

Lo más probable es que ese tipo de investigaciones no pase la prueba de la crítica especializada de científicos expertos en toxicología, agro tóxicos y patologías con posible relación de causalidad. En otras palabras el principio de precaución seguirá obligando a suspender esas prácticas cuyo impacto negativo en la salud y el ambiente no habrá sido descartado con suficientes soportes de investigación.

2.5. La aspersión aérea con agrotóxicos es la más costosa

La evaluación de los costos de la aspersión aérea con glifosato a una hectárea de cultivo de coca requiere tener en cuenta el costo de la operación de aspersión que incluye todos los componentes de insumos, personal, transporte, protección de la fuerza pública. A eso hay que agregar los costos de compensación y reparación por los impactos producidos que a su vez incluyen valoraciones de impacto ambiental y en la salud. A pesar del papel central que el Plan Colombia le dio a la aspersión con glifosato, no hay evaluaciones que integren estos componentes y otros de tipo cultural, de impactos morales y a la vida en relación. Sin embargo se disponen de cifras de gasto y algunos datos parciales. Por ejemplo el gobierno ha informado que entre 2005 y 2014 se gastaron $8,8 billones de pesos al año en los programas de erradicación forzada, el 90% de ese total en la aspersión aérea del glifosato.

La comparación de costos de erradicación forzada de coca por hectárea se ha hecho incluyendo solo costos operativos. Con esas limitaciones se puede afirmar que la opción más costosa es la aspersión aérea con glifisato, cuyo monto sería según el gobierno setenta y dos millones de pesos ($72.000.000), aunque hay otros cálculos que consideran no el costo de una aspersión/ha sino el costo de erradicar totalmente una hectárea a sabiendas de que por la resiembra y baja efectividad se requieren varios sobre vuelos de aspersión con el agrotóxico si se quiere lograr ese resultado de manera definitiva. El estudio de Camacho&Mejia (2017) indica que para la erradicación total cada hectárea de coca debe tener hasta 30 sobrevuelos de fumigación. En todo caso el Ministerio de Justicia registra la baja efectividad de este método:

“La evaluación más conservadora muestra que por cada hectárea asperjada con glifosato, los cultivos de coca se reducen entre 0.02 y 0.065 hectáreas. En otras palabras, para eliminar una hectárea de coca usando políticas de aspersión aérea con glifosato, hay que fumigarla, en promedio, 32 veces”.[24]

COMPARACIÓN DE COSTOS DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE COCA			
	Costo/hectárea	Daños en erradicación/ha	Beneficios
Mediante aspersión aérea con glifosato	115.000.000*	Desplazamiento, efecto globo, resiembra de 30% a los 3 meses y 50% o más al año. Riesgo de daños ambientales y a la salud. Ninguna garantía de planes pos erradicación. Tratamiento represivo a la población	Reducción momentánea de cultivos; breve control territorial si permanece FF.PP.
Mediante Pactos Voluntarios - componente 1 del Plan de Acción Inmediata. (PAI = 12 mill asistencia alimentaria + 24 mill proyectos productivos iniciales= 36 millones	12.000.000**	0,6% de resiembra.	Compromiso de las comunidades y familias con la reconversión a economía legales. Compromiso del Estado de proyectos productivos, PDET y RRI
Erradicación manual mecánica.	20.000.000***	Desplazamiento, efecto globo, resiembra de 30% a los 3 meses y de 50% o más al año. Ninguna garantía de planes poserradicación	Reducción momentánea de cultivos

Fuente: Elaboración de INDEPAZ con los siguientes datos – *Comisión Nacional sobre Drogas, 2015; según el Informe del ODC de Minjusticia, el costo promedio de una aspersión por hectárea fue de US$2500 entre 2005 y 2014 y se necesitan entre 10 y 20 aspersiones a esa ha. para lograr la completa erradicación eliminando a resiembra.** componente 1 del Plan de Acción Inmediata que se cancela según los pactos voluntarios y sólo si se verifica la efectiva erradicación. *** "se estima que el costo de una hectárea erradicada manualmente oscila entre los U$6000 a U$7000" Minjusticia, ODC. 2017.

Para hacer la comparación de costos debe tomarse sólo lo que se gasta en la erradicación y por lo tanto no se deben contabilizar lo correspondiente a proyectos productivos y menos a obras de inversión social en los municipios en los cuales se han realizado las acciones de erradicación. Por eso en la tabla no se incluye la totalidad de los $36 millones que debe pagar el Estado a cada familia firmante de los contratos de sustitución voluntaria. Pero incluso incluyendo los proyectos productivos la alternativa participativa y concertada con la gente es la más barata, efectiva y coherente.

3. Obstáculos socio económicos que enfrentan las comunidades con los programas de sustitución y alternativa de respuesta desde el Acuerdo Final

de Paz

Como se ha señalado en este texto el principal obstáculo que enfrentan las comunidades son los programas de sustitución es la incongruencia del gobierno y de agencias del Estado con responsabilidades en la política sobre drogas y cultivos de uso ilícito en la aplicación de la política pública que establece una respuesta integral y el privilegio de enfoques de salud y derechos humanos en lugar de la prioridad a respuestas represivas y punitivas.

El excepcional fenómeno de acercamiento al Estado y los programas de sustitución por parte de centenares de miles de pequeños productores de zonas con huella cocalera no ha tenido una respuesta adecuada que valore el cambio de la situación y la oportunidad única en décadas de historia de una gran alianza socioeconómica y democrática para dar soluciones radicales, concertadas, participativas a la influencia del narcotráfico en amplios territorios de Colombia.

El Estado no estaba preparado para un fenómeno tan gigantesco como el Tsunami cocalero que escapó a las predicciones de todos los sectores. Y desde el momento en que se firmó el acuerdo en el punto 4 y se vislumbró la irreversibilidad del proceso hacia la firma del Acuerdo Final se entró en nuevas tensiones, posicionamientos, disputas territoriales y reordenamiento en todas los eslabones de la cadena del narcotráfico, desde la situación y expectativas de los cultivadores hasta la disposición de las mafias y sus relaciones nacionales e internacionales.

La combinación de erradicación forzada y pactos de sustitución de cultivos de uso ilícito ha generado efectos perversos, incluso no deseados por los quienes han tomado la decisión de mostrar resultados rápidos de disminución de hectáreas sembradas: la erradicación forzada crea desconfianza y coloca al Estado y a la Fuerza Pública en guerra contra los campesinos cultivadores o por lo menos en una relación de criminalización y despojo de activos e ingresos para la subsistencia; los planes de inversión de mitigación del impacto y de apoyo a la subsistencia no llegan ni al tiempo ni después de la acción forzada militarizada.

En amplios territorios en los cuales la población acudió en masa a la convocatoria del

gobierno rápidamente se encontró que para la mayoría la formula era la represión. En esas condiciones la oferta de las mafias y agentes de los empresarios del narcotráfico y del lavado de activos ha llegado más rápido que el Estado con sus programas sociales o de desarrollo territorial. Desde el gobierno se justifica el garrote por el carácter ilegal de los cultivos y como apoyo supuestamente necesario para que funcione la zanahoria en los pactos de sustitución, pero en definitiva se coloca de nuevo entre la espada y la pared al campesino que ha pensado llegada la oportunidad de otra forma de vida en paz: el Estado lo persigue si no colabora con la erradicación y los agentes armados de las mafias lo amenaza, vigila y llega hasta el asesinato si apoya los pactos de sustitución y no se somete a sus condiciones de control territorial y de reorganización de la producción de coca y pasta básica.

Otra muestra del compromiso de las comunidades con los planes de sustitución y del reclamo de ser incluidos en ellos y no en objetivo militar de erradicación ha sido la violencia desatada en contra de sus lideres que son amenazados en miles de casos y en febrero de 2019 ya superan los 45 asesinatos cometidos por agentes del narcotráfico.

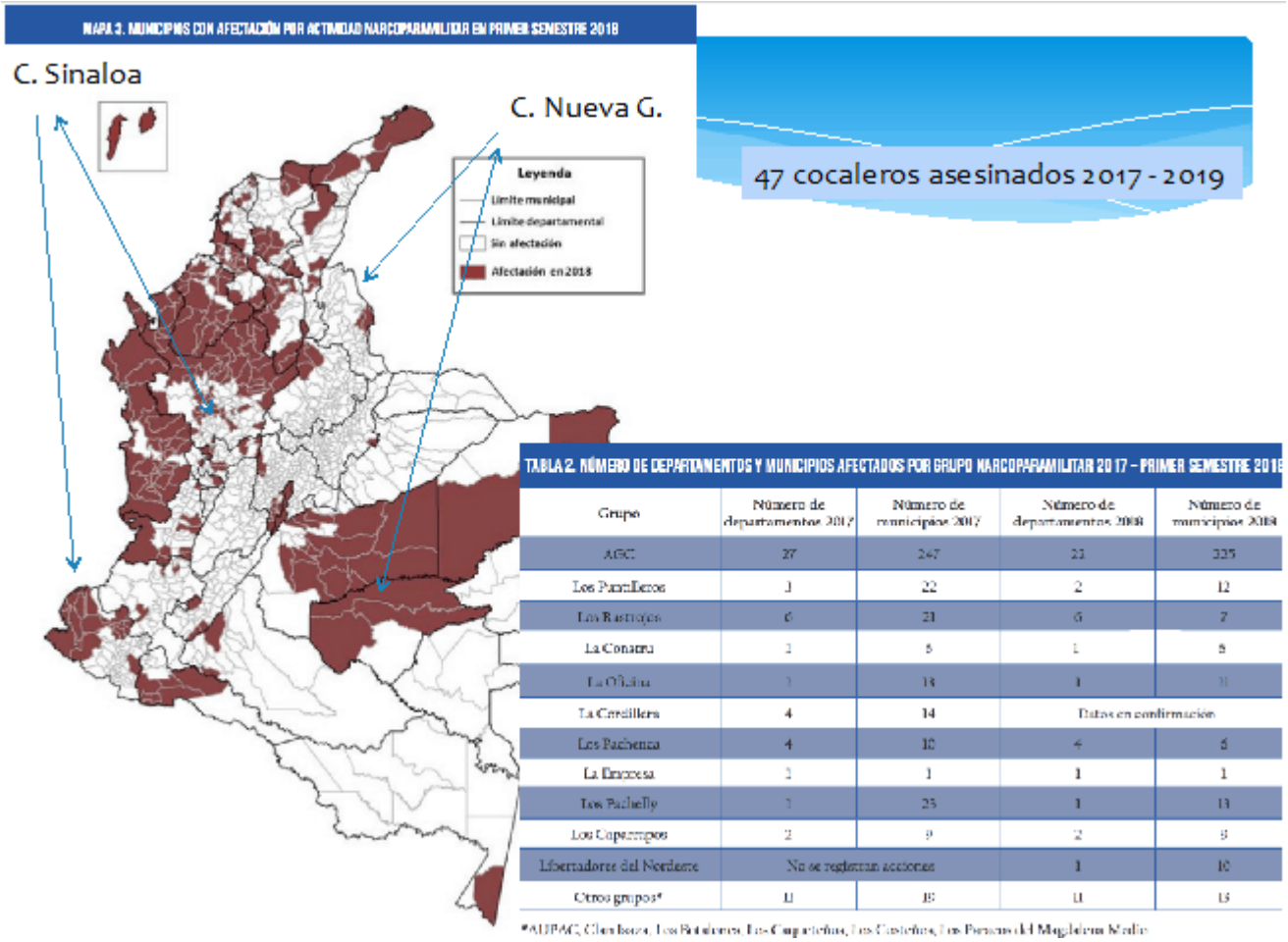


TABLA 2. NÚMERO DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS AFECTADOS POR GRUPO NARCOPARAMILITAR 2017 – PRIMER SEMESTRE 2018

Grupo	Número de departamentos 2017	Número de municipios 2017	Número de departamentos 2018	Número de municipios 2018
AGC	27	247	23	325
Los Pantilleros	3	22	2	12
Los Rastrojos	6	21	6	7
La Constru	1	5	1	5
La Oficina	3	18	1	11
La Cordillera	4	14	Datos en confirmación	
Los Pachenca	4	10	4	6
La Empresa	2	1	1	1
Los Pachelly	3	25	1	13
Los Caparrapos	2	9	2	8
Libertadores del Nordeste	No se registran acciones		1	10
Otros grupos*	11	18	11	13

*AUPAC, Clan Isaza, Los Botalones, Los Caparrapos, Los Costeños, Los Paisas del Magdalena Medio

Las mafias narcotraficantes han respondido a los pactos de paz y al Tsunami cocalero a la legalidad combinando el terror, la oferta de pagos anticipados, el soborno y captura de instancias gubernamentales y de agentes del Estado. Para hacer trizas los acuerdos de pactos de sustitución y tomar el control de territorios que entraron en disputa a raíz de la dejación de armas por parte de las FARC, los narcotraficantes y negociantes con violencia han promovido la conformación de grupos armados y han recompuesto alianzas con paramilitares o sucesores del paramilitarismo.

El ámbito de influencia de los empresarios del narcotráfico y de otros negocios que engordan el lavado de activos llega a 27 departamentos, incluidas ciudades importantes; estos empresarios y su complejo criminal determinan la reproducción de los grupos armados

narcoparamilitares, sicariales, incluidos los que han reagrupado a algunos elementos que eran cercanos a las FARC –EP y no fueron incluidos en las Zonas Transitorias hacia la incorporación a la legalidad. Los empresarios que disputan el control de esos territorios y sus agentes armados, a juicio de las comunidades y de varias Alertas de la Defensoría del Pueblo, son los que buscan cooptar a diversos sectores, incluidos agentes del Estado, para proteger sus negocios y recurren a las amenazas, homicidios, atentados contra líderes y lideresas. Se oponen con armas a los pactos voluntarios y también a la presencia de los erradicadores que acompaña la fuerza pública que han sido objeto de agresiones y asesinatos.

En Colombia las comunidades rurales en las regiones influidas por las economías de cultivos ilícitos y las cadenas del narcotráfico se encuentran ante la paradoja de que la ineficacia del Estado para responder a la ruta ideal y prometedora establecida en el Acuerdo Final de Paz se convierte en el argumento para apelar a la opción de la erradicación forzada generalizada que es la más destructiva, más contraria a la garantía de los derechos humanos, más costosa e ineficiente y más nociva en términos de derecho a la salud y al ambiente sano.

Las comunidades no sólo han protestado por el incumplimiento en la implementación de la Reforma Rural Integral y del Programa Nacional Integral de Sustitución; además están persistiendo en proponer alternativas para la sustitución simultánea con planes regionales de vida y desarrollo endógeno y ambientalmente sostenibles.

La alianza con la gente es la mejor estrategia

Es urgente que el Gobierno Nacional y todas las entidades públicas valoren las declaraciones y definiciones de las autoridades y organizaciones indígenas de Colombia tanto nacionales como territoriales: todas ellas se han pronunciado por liberar sus territorios de narcotraficantes, incluidos sus laboratorios y grupos armados que cumplen funciones de seguridad de las mafias. Las organizaciones indígenas en las regiones con mayor presencia de cultivos destinados a la producción de sustancias psicotrópicas hacen esfuerzos autónomos para sustituir esas economías que consideran contrarias a sus costumbres, irrespetuosas con plantas sagradas como la coca o el Ayü que es el nombre dado por los

pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta.

En los territorios de los consejos de comunidades negras y otros territorios ancestrales, tal como se puede constatar en Tumaco y en todo el Andén Pacífico las organizaciones han presentado proyectos regionales y productivos con un enfoque endógeno, a partir de asociaciones de productores, de mujeres y jóvenes, pero chocan con planes llamados de emprendimiento que se definen desde el centro en los cuales las comunidades afrodescendientes son colocadas en tercer plano ante la prioridad dada a megaproyectos y grandes inversiones que quieren llegar a disputar la territorialidad y las condiciones culturales que son vitales para la pervivencia de los pueblos.

Los campesinos organizados también están aportando planes y proyectos adecuados a las particularidades de sus regiones y a las alternativas construidas colectivamente para lograr economías legales con oportunidad para el buen vivir. En los últimos 4 años asociaciones de campesinos han presentado a consideración del gobierno y en los términos definidos por la ley 160 de 1994, más de 50 planes para formalizar Zonas de Reserva Campesina. En otras regiones se utilizan otras figuras agroalimentarias de ordenamiento territorial y de economías campesinas agroecológicas; en todos los casos se establecen criterios de sostenibilidad, servicios ambientales, protección de zonas especiales.

La visión que se viene construyendo desde las comunidades asume que los pactos de acción inmediata con enfoque familiar y asistencial se justifican sólo como una medida de urgencia para abrirle paso a planes regionales integrales, parte de los cuales son los PDET, que deben estar dirigidos a toda la población para lograr impactos transformadores inmediatos y con proyección de mediano plazo. Un ejemplo avanzado de esos planes es el Pacto por el Cauca y también los programas territoriales construidos en Nariño, Choco, Catatumbo, Arauca, Guaviare, Caquetá, Putumayo.

Pero el conjunto de iniciativas que están elaborando las comunidades desde sus organizaciones requieren superar obstáculos en la implementación de los acuerdos que han sido bien diagnosticados:

- Aprobar recursos suficientes para un impulso extraordinario a los planes de acción de transformación territorial y otros planes territoriales que van de la mano con la sustitución concertada de economías ilegales.
- Cumplir con celeridad los pagos y demás componentes de los Planes de Acción Inmediata y sus componentes comunitarios.
- Simplificar tramitología, formas de gerencia y verificación trasladando el control de recursos y planes a las organizaciones sociales y de productores en los territorios.
- Garantizar la vinculación a los programas tanto a las familias que se incluyeron en pactos colectivos y contratos individuales en la primera fase, sino a todas las comunidades y familias que manifiesten su disposición de comprometerse en los pactos de sustitución y programas de la reforma rural integral.
- Darle respuesta a los problemas de colonos cocaleros que continúan ocupando territorios étnicos.
- Responder la necesidad de tierra y de alternativas de ingresos de productores y asalariados en las economías cocaleras.
- Implementar los planes de sustitución de cultivos ilícitos en parques y demás componentes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas tomando como base las propuestas elaboradas por Parques Nacionales y organizaciones sociales.

  Todas estas referencias contribuyen a ilustrar que las estrategias participativas definidas en el Acuerdo Final son la mejor alternativa para dar respuesta a los problemas asociados a los cultivos de uso ilícito y que la erradicación forzada es contraproducente: si se trata de resucitar la aspersión aérea con glifosato u otro agrotóxico, no solo se agregan riesgos para la salud y el ambiente sino que se lleva al extremo la desconfianza de la población con el Estado, se agudizan las condiciones de pobreza e inseguridad entre la población y se le hace el juego a las empresas nacionales y trasnacionales del narcotráfico, a la corrupción y a la reorganización de grupos armados a su servicio.

  En conclusión me permito respetuosamente destacar ante Ustedes, señores magistrados que:

  Se cuenta con argumentos suficientes para darle continuidad a la suspensión de la aspersión

aérea con glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos en coherencia con el principio de precaución.

Es poco probable que a corto o mediano plazo se tengan resultados de investigaciones de impactos en la salud y en ambiente de estrategias como la del PECIG. Y en cualquier caso la complejidad de un estudio piloto indica la posibilidad de cuestionamientos y dudas.

Existen alternativas en Colombia para responder al problema de los cultivos de uso ilícito, como parte de una política integral sobre drogas y de reforma rural integral; esas alternativas están resumidas en el Acuerdo Final de Paz y tienen el carácter de política pública de obligatorio cumplimiento.

Como resultado del Acuerdo de Paz se ha desatado un proceso multitudinario de centenares de miles de pequeños productores que acogen las ofertas de sustitución concertada en regiones impactadas por cultivos de coca y encadenadas al narcotráfico: este fenómeno constituye el mayor activo para una política de transformación territorial.

La erradicación forzada no es desarrollo sino represión y en las condiciones excepcionales de posacuerdos de paz es una respuesta inaceptable, ineficaz y contraproducente para solucionar el problema de la expansión de cultivos ilícitos.

Es urgente que se conmine al gobierno y a todos los agentes del Estado a cumplir de buena fe la implementación de los acuerdos de paz que son política de Estado y cuyo cabal cumplimiento es la mejor respuesta al problema de las drogas y de los cultivos de uso ilícito.

---

[1] González C. 2017, Coca no es cocaína, ni los cocaleros narcotráficantes; G.C, 2018, Ambiente y territorios colectivos vrs cultivos prohibidos, Tsunami a la legalidad sin respuesta; González C. et al. Derecho de petición ante el CNE, 2015; Presentación ante el Tribunal Administrativo Contencioso de Bolivar, Cartagena, 2015. Artículos publicados: los planes de sustitución necesitan 2,5 billones y planes regionales, mayo de 2018; Sin pacto rural ni

politica sobre cultivos ilicitos –PND 2018-2022, diciembre 2018.

[2] Sesión especial de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, NY, 19 de abril de 2016. UNGASS, 2016, Document UNGASS, disponible en htpp://cnblog.org/wp-content/uploads/2015/03/2016_02_25_OutcomeDocument.pdef

[3] Nuevo Acuerdo Final, 26/11/2016,pág. 107. Consultado en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf

[4] Presidencia de la República, 2018. PROCESO PDET: AVANCES Y ALERTAS – Fecha de corte: 16 de octubre 2018

[5] Presidencia de la Republica, 18/02/2019. https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190218-Gobierno-cumplira-responsablemente-familias-comprometidas-sustitucion-cultivos-Consejero-Estabilizacion-Consolidacio.aspx

[6] Según el informe de UNODC del 19 de febrero de 2019 el pago del componte 1 de $12 millones por familia sólo se ha hecho a 9.031 inscritos.

[7] Estimativos basados en Policía Nacional (2014), Coca, deforestación, contaminación y pobreza; y cifras del estudios de campo de INDEPAZ en varios departamentos, 2016.

[8] Salinas Abdala Y et al , 2015, http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/05/LAS-FUMIGACIONES-ESTRATEGIA-FALLIDA.pdf – ver también González Posso C, 2017 Lecciones aprendidas de los planes con focalización territorial, en Coca no es cocaína, pág.49. www.indepaz.org.co

[9] Ver Wola, Indepaz, Minga, CIP, 2015. La mirada ciudadana a la consolidación territorial. Consultada en www.indepaz.org

[10] Los datos de UNODC a diciembre de 2015 fueron 247.000 km2 y sólo en el último año un área impactada de 127.000 km2.

[11] El Espectador, 3 de noviembre de 2017. Consultado en https://ww.elespectador.com/noticias/paz/la erradicación forzosa no es desarrollo/.

[12] Las etiquetas para el uso particular advierten que deben protegerse los ojos y la piel cuando se use, que toda la ropa debe ser de seguridad y se lava después de utilizarla una vez, que se debe retirar a toda persona y animal doméstico para ser aplicado; exigen que se tenga cuidado de guardar distancia con cuerpos de agua y habitad de peces, exigen que no se viertan aguas residuales de la mezcla o del aseo personal en causes de agua, que no ingresen personas al pedazo fumigado en varios días y no se permita el pastoreo antes de 21 días. Cuando se trata de glifosato concentrado las precauciones son mayores y en todo caso se advierte sobre la toxicidad y el peligro para la salud de las sustancias que se mezclan como surfatantes que ayudan a fijar el herbicida en el tallo de las plantas.(ver https://www.ypf.com/ProductosServicios/Documents/ficha-de-seguridad/glifosato.pdf).

[13] Ministerio de Salud, Decreto 1375 de 1992

[14] Cuadros J y Mosquera J, 2016. De la finca cocalera a la finca de economía campesina, casos de Puerto Asís, San Migue y Argelia. También Valenzuela D.(2016). Reconversión de la finca cocalera en el Caquetá. OCDI-INDEPAZ

[15] Arenas P. Magbug S. y Bermúdez S (2018). Entradas y Salidas: Una actualización del estado del arte de la sustitución de cultivos. OCDI Global – INDEPAZ. Consultado en http://www.indepaz.org.co/portfolio/entradas-y-salidas-sustitucion-de-cultivos/

[16]Arenas P y González D. (2015) Vicios penales: cultivadores de coca, amapola y marihuana, en la hora de su despenalización. OCDI Global – Indepaz. Consultado enhttp://www.indepaz.org.co/portfolio/vicios-penales-cultivadores-de-coca-amapola-y-marihuana-en-la-hora-de-su-despenalizacion/

[17] Consejo de Estado. Rad. 11001-03-24-000-2004-00227-01, 11 de diciembre de 2013

[18] Corte Constitucional, 2014. Principio de precaución para evitar daños ambientales, a la salud y desplazamientos por aspersiones aéreas con glifosato. Auto 073 de 2014 en seguimiento Sentencia T 025 de 2004 –Desplazamiento forzado – Estado de Cosas de Inconstitucionalidad.

[19] González C, 2018. Definición del pequeño productor de coca. consultado en http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/04/DEFINICIO%CC%81N-DE-PEQUEN%CC%83O-PRODUCTOR-CAMPESINO-Y-DE-PEQUEN%CC%83O-PRODUCTOR-DE-HOJA-DE-COCA.pdf

[20] Citado en ANLA, 2015. Resolución 1214, disponible en https://rdjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/

[21] Camacho A y Mejia D, 2013. Consltado el 28/02/2019 en http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Adriana_Camacho_Daniel_Mejia_Consecuencias_aspersiones_caso_colombiano_2013.pdf

[22] Rico D, Scopetta O y Cuellar D, 2017, Revisión de pares académicos del artículo “Consecuencias de la aspersión aérea en la salud: Evidencia desde el caso colombiano” (Camacho y Mejía, 2015). Consultaado en http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57d74f9405f4d.pdf

[23] Magistrada Ponente: Ayda Vides Paba, en: http://www.colectivodeabogados.org/Accion-Popular-promovida-por-los. Consultada el 25 de mayo de 2015.

[24] Ministerio de Justicia y el Derecho, Observatorio de Drogas y Cultivos (ODC). 2018. Informe sobre cultivos de coca, acciones del estado y dinámicas de la problemática. Dirección de política contra las Drogas y Actividades Relacionadas. Subdirección de estratégica y análisis.

Camilo González Posso

Documento base de la intervención en la Corte Constitucional

Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ

camilogonzalezposso@gmail.com

Foto tomada de: Publimetro