



Senadora Angélica Lozano
Alianza Verde

Comentarios al Proyecto de Decreto “Por el cual se desarrolla el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones”

Bogotá, enero de 2020

Señora

Margarita Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

En mi calidad de Senadora de la República me permito enviar comentarios al Proyecto de Decreto que permite la aspersión aérea de cultivos ilícitos en Colombia, lo anterior teniendo en cuenta el riesgo que esta actividad representa para la salud humana, el ambiente y las comunidades; el incumplimiento de las disposiciones de la Corte Constitucional en la materia, y las obligaciones del Estado colombiano en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Comentarios generales

El proyecto de decreto que busca regular el control del riesgo a la salud y al ambiente en el marco de ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos de Uso Ilícito con Glifosato (PECIG) no solamente es inconveniente sino que no atiende cabalmente los requerimientos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-236 de 2017 y en el Auto 387 de 2019.

El PECIG es inconveniente por poner en riesgo la salud de comunidades y el ambiente

En los últimos años se han desarrollado diferentes investigaciones en torno a la posible toxicidad del uso del glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos así como su uso en la producción agroindustrial de alimentos. Si bien la Corte Constitucional en la sentencia T-236 de 2017 no entró en la valoración de la idoneidad de los estudios que se han hecho alrededor del glifosato, sí encontró, con evidencia científica objetiva, que es altamente probable que desencadene riesgos a la salud y el ambiente. Por tal motivo ordenó la suspensión de su práctica, hasta tanto no se elaborara un marco de regulación estricto que prevenga los diferentes daños.

Sin embargo, el actual proyecto no estipula de manera integral medidas que prioricen la protección del derecho a la salud y el ambiente por encima de la lucha contra el narcotráfico, aun cuando es una obligación del Estado abstenerse de ejecutar todo tipo de programas y actividades que puedan poner en riesgo directo o indirecto la salud humana (Ley 1751 de 2015). Si bien la Corte Constitucional determinó la posibilidad de volver a reactivar el PECIG,



Senadora Angélica Lozano
Alianza Verde

el Gobierno Nacional debería tener en cuenta las siguientes consideraciones para que ninguno de estos derechos se vea en grave riesgo de vulneración:

En un primer punto, la inconveniencia de la reactivación del PECIG radica en que han existido serios estudios que han probado sus efectos negativos sobre la salud humana y el ambiente. Existen investigaciones, con evidencia objetiva que han concluido que el uso del glifosato eventualmente genera disminución de la fertilidad natural del suelo e impide la utilización de los elementos nutritivos por parte de las plantas¹; contaminación de las aguas superficiales y subterráneas de la tierra²; disminución global de las abejas, afectando la polinización necesaria para el cultivo de alimentos³; problemas dermatológicos y respiratorios para los seres humanos, entre otros inconvenientes.

Asimismo, tanto la Organización Mundial de la Salud como la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC)⁴ declararon que el glifosato es un probable carcinógeno para los seres humanos el cual puede producir linfoma no Hodgkin en los seres humanos⁵. De suerte que lo que se ha visto como una medida para el control del narcotráfico, ahora se ha convertido en una problemática de salud ocupacional para la población agrícola y para el mantenimiento de un ambiente sano. Por todo esto, es preferible optar por otras alternativas de erradicación que sean más amigables con el desarrollo sostenible de las comunidades.

En ese sentido, el PECIG debería ser *residual* y *subsidiario*, pues se encuentran otras formas para erradicar cultivos de uso ilícito que son más amigables con estos dos derechos. Por un lado, se encuentra la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, que no solamente responde a una obligación del gobierno colombiano de implementar el Acuerdo Final de Paz⁶- en particular en lo relativo al punto cuatro del acuerdo- sino que permite que haya una erradicación controlada, así como transicional, pues el tránsito a la legalidad estaría acompañado con la ejecución de políticas sociales que permitan mayor desarrollo socioeconómico en estas zonas. En todo caso, no debe dejarse de lado que, en buena parte, la existencia de cultivos ilícitos en el país se ha debido a la ausencia del Estado en dichas regiones y ha sido usado como fuente de ingresos de habitantes sin oportunidades que están en estado de vulnerabilidad. Por tal motivo, el Gobierno Nacional no debe aparecer simplemente para combatir a toda costa la fuente de economía de algunos grupos al margen de la ley sino que debe priorizar la protección de los derechos y obligaciones que tiene el Estado con sus ciudadanos. Eso implica tomar medidas que transformen la realidad que ha

¹ GUERRERO, Q. G. (2013). *DETERMINACIÓN DE GLIFOSATO Y ÁCIDO AMINOMETILFOSFÓNICO EN SUELOS MEDIANTE HPLC CON DERIVATIZACIÓN PRE-COLUMNA*.

² Altoandinas, E. d. (2018). Glifosato en cuerpos hídricos: problema ambiental.

³ PNAS. (2018). El glifosato perturba la microbiota intestinal de las abejas melíferas. <https://www.pnas.org/content/115/41/10305>.

⁴ IARC (2015). IARC Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides

⁵ Rodríguez, H. G. (2015). El glifosato y el cáncer. *EL ESPECTADOR*.

⁶ Obligación dada en virtud del Acto Legislativo 02 de 2017 y el Decreto 896 de 2017.



Senadora Angélica Lozano
Alianza Verde

desencadenado el grave problema del narcotráfico con progresividad en los derechos a la dignidad humana, salud, vivienda digna y ambiente sano.

Además de la sustitución de cultivos ilícitos, debería priorizarse la *erradicación manual* de cultivos ilícitos, pues sumado a lo anterior, este método permitiría un mayor cuidado y control en el mantenimiento de los bienes individuales y colectivos de las comunidades que habitan zonas próximas en donde se encuentran los cultivos de uso ilícito. Se trataría de una medida que evitaría el azar de la deriva del aire o cualquier contingencia que se presenta en la aspersión aérea con glifosato y, a su turno, fortalece la prevención de posibles agravios ambientales y en la salud.

Por otro lado, el Gobierno Nacional debería priorizar otro tipo de estrategias que resultan más eficaces en la lucha contra el narcotráfico y menos nocivas, tales como la toma de medidas encaminadas al aumento de las incautaciones y la destrucción de laboratorios de cocaína. Lo anterior teniendo en cuenta el estudio realizado por Daniel Mejía⁷ que concluye que para disminuir la oferta de cocaína es más eficaz destruir laboratorios e incautar droga (interdicción) que fumigación aérea. En dicho estudio se menciona que entre 2006 y 2009 la aspersión con glifosato bajó un 40 %, las incautaciones aumentaron 60 % y la destrucción de laboratorios aumentó 26%, logrando una reducción del 50% en la oferta de cocaína a pesar de que se disminuyó drásticamente la aspersión aérea.

En tercer lugar, el PECIG es altamente costoso y no responde con efectividad al problema del narcotráfico. Expertos han afirmado que el costo de erradicación de una hectárea de cultivos ilícitos cuesta alrededor de 70.000 dólares anuales⁸. Sumado a este análisis, se ha mostrado que además de ser una medida costosa, no hay garantías de su efectividad real, toda vez que algunos estudios han mostrado que en la aspersión de 27 hectáreas, solamente 1 logra ser totalmente erradicada⁹; además, la aspersión aérea con glifosato genera que haya un traslado del lugar de los cultivos ilícitos a zonas donde el programa no se ha aplicado, habiendo entonces una resiembra de los cultivos y, por tanto, un desgaste presupuestario y ambiental infructuoso. Como el PECIG no contempla políticas y planes que garanticen una salida estable al uso de cultivos ilícitos, se sugiere que se fortalezcan, y por tanto se financien mayormente, los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA- como lo contempla el Decreto 896 de 2017 y en general los Planes Nacionales Integrales de Sustitución - PNIS- fijados en el Acuerdo Final de Paz cuyo norte es

⁷ Mejía, D. *Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs*. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Mejia-Colombia-final-2.pdf>

⁸ Intervención de Alejandro Gaviria, ex ministro de salud. Audiencia pública seguimiento a órdenes de sentencia T-236 de 2017 (aspersión aérea con Glifosato) ante la Corte Constitucional de Colombia.

⁹ Uprimny, R. *Fumigaciones: año nuevo con políticas viejas*. Columna de El Espectador del 26 de Enero de 2020. Disponible en línea: <https://www.elespectador.com/opinion/fumigaciones-ano-nuevo-con-politicas-viejas-columna-901432>



Senadora Angélica Lozano
Alianza Verde

la erradicación de cultivos ilícitos pero con garantías económicas, sociales, ambientales y de desarrollo sostenible a las comunidades.

El PECIG no atiende cabalmente los requisitos establecidos por la Corte Constitucional

La Corte Constitucional mediante la sentencia T-236 de 2017 y el Auto 387 de 2019 estableció las condiciones necesarias que deben aplicarse para poder reactivar el PECIG. Algunas de sus órdenes son la realización de una consulta previa¹⁰ con las comunidades étnicas que puedan verse afectadas por la activación del programa, en el cual se debe tener respeto por los usos tradicionales con el territorio, y en particular, con los usos frente a la hoja de coca. Además, deben activarse espacios de participación ciudadana y pública con los habitantes de las zonas potenciales de aspersión, con el fin de que puedan quejarse, comentar y criticar los efectos del PECIG. Estos mecanismos de participación deben incidir en la toma de decisiones del Consejo Nacional de Estupefacientes al analizar las modificaciones o la supresión del PECIG. Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ordenó que el PECIG debe ser estructurado con base en el punto cuatro del Acuerdo final de Paz y las normas que lo desarrollan. Sin embargo, el actual decreto en su articulado no establece medidas idóneas para atender algunas de estas órdenes, como se verá a continuación.

En primer lugar, el decreto en ninguno de sus apartes afirma algo acerca de la ejecución de un proceso consultivo previo con las comunidades étnicas que pueden verse afectadas por la activación del PECIG. Es necesario que cualquier toma de decisión frente a este programa de erradicación se discuta y construya de manera concertada con las comunidades indígenas, afrocolombianas y étnicas que tengan un vínculo existencial con el territorio. Por ello, el decreto debe hacer alguna mención directa frente a las implicaciones que puedan surgir sobre el programa después de haberse realizado la consulta previa.

La misma ausencia se refleja respecto a la atención prestada al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, el cual en ninguno de sus puntos fue mencionado y, como ya se explicó atrás, es obligatorio para el Estado atenderlo por mandato constitucional, así como es necesario porque con él se crean mejores condiciones de vida, salud y de estabilidad ambiental en los territorios.

Frente a la participación, el decreto desarrolla esta orden en toda una sección cuyas medidas materialmente no generan mayor impacto transformativo por parte de la sociedad. Según el artículo 2.2.2.7.11.1 del proyecto de decreto determina que la participación ciudadana efectiva deberá garantizarse *antes*, durante y después de la ejecución de programas de erradicación de cultivos ilícitos. No obstante, no se establece de manera concreta ningún escenario de participación efectivo previo con las comunidades, basado en un lineamiento metodológico general ni con plazos mínimos de discusión. Solamente se indica que el proyecto de acto que ordena la aspersión aérea en una zona concreta, podrá ser comentada virtualmente por la

¹⁰ Ordenes primera y segunda de la parte resolutive de la Sentencia T-236 de 2017



Senadora Angélica Lozano
Alianza Verde

comunidad¹¹. Esta medida es ineficaz por no atender las eventuales dificultades de acceso a internet en varios territorios, ni tampoco tiene en cuenta que el derecho a la participación no se agota con la simple oportunidad de manifestar una posición frente a un proyecto: para que haya una participación efectiva, formada en el diálogo, debe establecerse un espacio en el que exista interlocución y respuesta a las inquietudes o posiciones frente al programa de aspersión. Es de esa manera que se puede valorar el grado de incidencia que la participación ciudadana tiene en la construcción y evaluación del programa.

Además de lo anterior, no tiene mayor lógica que se instalen escenarios de participación con la comunidad cuando las operaciones de aspersión ya fueron puestas en marcha, tal como lo establece el artículo 2.2.2.7.11.3. De acuerdo a la sentencia T-236 de 2017, la participación debe ser previa a la aplicación del programa de fumigación como tal, y en ese sentido, es más coherente que exista una etapa de discusión anterior al anuncio de aplicación del programa, en la cual haya habido un intercambio de posiciones y formación de un acuerdo sobre la viabilidad de la aspersión con glifosato en una determinada zona.

Adicionalmente, en relación al artículo 2.2.2.7.2.1., y teniendo en cuenta los estudios anteriormente citados sobre los riesgos que implica la aspersión al ambiente, deberían excluirse todas las áreas protegidas reconocidas a nivel nacional, debido a que la mención taxativa de algunas áreas protegidas podría interpretarse como una permisión para la aspersión de glifosato en las demás. En el mismo sentido, cabe resaltar que no existe un control efectivo de contaminación de estas zonas excluidas por efecto del viento y los cuerpos de agua contaminados tales como acuíferos y ríos, por lo que pueden alcanzar zonas distantes de las asperjadas.

Finalmente, solicitamos que los presentes comentarios sean incluidos dentro de la política de drogas con la finalidad de que la aspersión aérea sea utilizada como último recurso en la lucha en contra el narcotráfico, y que en todo caso se tengan en cuenta los riesgos a la salud, al ambiente y a las poblaciones que habitan en estas zonas.

Cordialmente,


ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

¹¹ Esta posibilidad se indica en el artículo 2.2.2.7.11.2 del proyecto de decreto bajo estudio.