

La ejecución de la estrategia de erradicación aérea de los cultivos ilícitos, con químicos, desde una perspectiva constitucional.

Posición de la Defensoría del Pueblo.

Introducción

En reiteradas ocasiones, la Defensoría del Pueblo ha solicitado al Gobierno la revisión de la Política de Lucha contra las Drogas y, particularmente, la suspensión de la estrategia de Erradicación Aérea de los Cultivos Ilícitos en todo el país¹. Dicha solicitud se ha sustentado, principalmente, en la constatación de que la ejecución de tal procedimiento no se ajusta a la normatividad constitucional y legal, ni a las normas internacionales relativas a la protección del medio ambiente y al respeto de los derechos humanos.

En efecto, la forma como se ha desarrollado la estrategia de fumigación aérea de los cultivos ilícitos, además de haber mostrado su ineffectividad - con el constante aumento de la extensión de los referidos cultivos en el país -, ha desconocido los principios y normas que buscan asegurar la salud y la salubridad pública, la protección y conservación del medio ambiente, y la protección especial que el Estado debe brindar a los más vulnerables. El desconocimiento de dicha normatividad ha llevado a que se tenga que pagar un alto costo socio-económico y ambiental por la ejecución del citado Programa y, lo que es más grave aún, ha afectado los derechos de miles de colombianos.

En este sentido, la oposición de la Defensoría a que se continúe ejecutando el referido Programa no significa que se desconozca la gravedad del problema del narcotráfico y los efectos nocivos que genera el cultivo, procesamiento y venta de las referidas sustancias ilícitas. Por el contrario, esta Institución reconoce la necesidad de combatir el narcotráfico y sus efectos, pero estima que la definición y la ejecución de las medidas y estrategias que se adopten para enfrentar dicho problema debe tener pleno sustento en el orden constitucional colombiano. De este

¹Los Informes Defensoriales 1 y 2 de febrero y abril de 2001, de la Delegada para los Derechos Colectivo y del Ambiente; la Resolución Defensorial N° 4 de febrero de 2001, las comunicaciones al Ministro del Justicia y el Derecho de mayo y julio de 2001, así como las distintas intervenciones del Defensor ante el Congreso de la República.

modo, por ejemplo, no puede admitirse que, bajo el argumento de ‘eliminar los cultivos ilícitos’, las autoridades colombianas omitan su deber constitucional de proteger el medio ambiente y, por el contrario, contribuyan a destruirlo. Ello es lo que ocurre al fumigar los cultivos de coca, amapola y marihuana, pues es bien sabido que, luego de las fumigaciones, la extensión de los cultivos ilícitos se mantiene talando nuevos bosques en otras zonas del país, con lo cual se incrementa la deforestación. La misma situación se presenta cuando las autoridades competentes, luego de decomisar miles de toneladas de precursores químicos que se utilizan en la producción de estupefacientes, no les dan un adecuado manejo ya que, como ellas mismas lo han reconocido, no cuentan con los medios físicos y económicos para hacerlo. De esta forma, en muchas ocasiones se procede a la incineración de estas sustancias en lugares alejados y de difícil acceso, como ocurre en la selva amazónica u otras zonas selváticas, lo cual afecta indiscutiblemente el equilibrio ambiental. Por otra parte, tampoco puede aceptarse que las medidas que se adopten no consulten la obligación del Estado de velar por los derechos fundamentales de las personas, como ha ocurrido en el desarrollo del programa de fumigaciones, el cual – como se explica en este documento - ha afectado los derechos a la salud y a la vida de los pobladores de las diversas regiones en donde se ejecuta el referido procedimiento.

En tales circunstancias, entre otras que se mencionan más adelante, a juicio de esta Institución, la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos no se ajusta a las normas constitucionales.

En el presente documento se pretende mostrar cómo la ejecución del referido programa ha desconocido distintos preceptos constitucionales y legales, y cómo ello ha puesto en riesgo la salud y la calidad de vida de los pobladores de estas zonas del país y ha implicado un sacrificio desproporcionado de los derechos de muchos de ellos. De este modo, en primer lugar, se analiza la constitucionalidad de la estrategia de erradicación por medio de un juicio de proporcionalidad, el cual arroja la conclusión de que la ejecución del programa de fumigaciones restringe desproporcionadamente principios constitucionales y derechos fundamentales de los colombianos. En segundo término, luego de presentar brevemente los antecedentes del programa actual de erradicación aérea de los cultivos ilícitos, se explica detalladamente el permanente desconocimiento de la referida normatividad constitucional y legal. Así, primero se expone el desconocimiento de las normas que materializan el aseguramiento de la salud como derecho y como cometido estatal, y se precisa cuál es la consecuencia de ello en materia de afectación de la salud de las personas. Luego, se indica cuál ha sido el incumplimiento de la normatividad relacionada con la protección y conservación del medio ambiente y los perjuicios que ello implica. Posteriormente, se explica cómo la ejecución del procedimiento ha afectado particularmente a sectores vulnerables de la población, como son los

menores de edad y los campesinos e indígenas que poseen pequeños cultivos como medio de obtener su sustento. Por último, se formulan algunas conclusiones sobre los aspectos tratados.

Antes de entrar a exponer los anteriores puntos, no sobra afirmar que la preocupación de la Defensoría en torno a la ejecución del Programa de Erradicación de los Cultivos Ilícitos y el incumplimiento de la citada normatividad es compartida por otras instancias nacionales, como la Contraloría General de la República, e internacionales como el mismo Congreso de los Estados Unidos. Es de resaltar que, recientemente, dicho Congreso aprobó el proyecto de ley para ayuda en el exterior 2002 (H.R. 2506), en el cual se incluye gran parte de la ayuda para Colombia que se destina a los programas de fumigación. Dicho proyecto de ley condiciona la ayuda a que se demuestre que:

“(1) La fumigación aérea de los cultivos de coca se lleva a cabo **en concordancia con los procedimientos para el uso de los químicos** que han sido establecidos por la Agencia de Protección Ambiental (EPA), el Centro para el Control de Epidemias y las compañías manufactureras del químico y, luego de consultar al Gobierno Colombiano, **se garantice que las fumigaciones están conformes a las leyes colombianas**;(2) Los químicos utilizados en las fumigaciones aéreas, de la manera en que son aplicados, **no significan graves riesgos o efectos nocivos para los seres humanos y el medio ambiente**;(3) Se establezcan **mecanismos efectivos que evalúen las quejas** de la población referentes a la afectación de su salud y a los daños de sus cultivos legales causados por la fumigación aérea, así como que se remunere de manera justa a todos aquellos que presenten quejas meritorias; (...).”²

Como se evidencia a lo largo del presente documento, ninguna de las anteriores condiciones se cumple. Las fumigaciones se ejecutan sin las necesarias medidas preventivas, desconociendo los derechos de la población y exponiéndola a sufrir las consecuencias nocivas de ello.

² Traducción de la Defensoría.

I. Análisis constitucional de la proporcionalidad del Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos.

En criterio de la Defensoría del Pueblo, la ejecución de la estrategia de fumigaciones aéreas no se ajusta a los mandatos de la Constitución Política. Ello se manifiesta claramente si se recurre al llamado juicio de proporcionalidad para determinar si las medidas del cuestionado Programa son acordes con los mandatos de la Carta y no restringen desproporcionadamente derechos o principios fundamentales.

Ciertamente, el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos cumple con el primer paso del test, ya que su finalidad no viola la Constitución. En efecto, dicho programa es una estrategia de la Política de Lucha contra las Drogas que pretende reducir la oferta de estupefacientes y, para ello, se dirige a combatir su producción mediante la disminución de los cultivos ilícitos. Por lo tanto, el objetivo general de dicha estrategia es la lucha contra el delito del narcotráfico. Dicho fin, indiscutiblemente, no se opone al régimen constitucional, ya que combatir el crimen es una obligación de las autoridades, las cuales son instituidas para proteger a todas las personas, garantizándoles unas condiciones de seguridad y tranquilidad que permiten el normal desarrollo de la sociedad y el cabal ejercicio de sus derechos. Así, el objetivo perseguido es válido constitucionalmente.

Ahora bien, en lo que respecta al segundo paso - la idoneidad de los medios para alcanzar dicho fin -, debe analizarse si la estrategia ha sido realmente eficaz, es decir, si la ejecución del referido procedimiento de erradicación ha sido adecuada para el logro del objetivo perseguido. En otras palabras, se trataría de observar si las fumigaciones han contribuido a la reducción de la producción de estupefacientes por medio de la disminución del número de hectáreas cultivadas con fines ilícitos.

En este segundo paso del juicio, cuando se analiza la efectividad del procedimiento se descubre que éste no ha sido adecuado para alcanzar el fin deseado.³ En efecto, el programa ha confirmado su ineficacia e ineficiencia. Por una parte, a pesar de que, en los últimos años, los recursos del Programa de Erradicación Aérea han aumentado, el número de hectáreas cultivadas se ha incrementando considerablemente. De acuerdo con los datos de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de 78.200 hectáreas cultivadas de coca en 1998 se pasó a 103.000 en 1999 y a más de 163.000 en el 2000. Para el 2001 no existe claridad en las cifras

³ Sobre este punto es importante señalar que en este paso del examen de proporcionalidad se concede, regularmente, un amplio campo de discrecionalidad a la Administración para decidir cuál medida utilizar, con la única exigencia de que la medida seleccionada parezca adecuada, y sin entrar a discutir acerca de su grado de efectividad o si algunos otros medios son más adecuados o convenientes para el fin propuesto. Por eso, en una etapa inicial, el recurso a las fumigaciones aéreas podría haberse considerado aceptable. Sin embargo, actualmente, la situación es distinta, ya que la experiencia ha demostrado que la ejecución de dicho procedimiento no conduce al resultado deseado.

pues mientras el Gobierno Nacional asegura que los cultivos han disminuido, la CIA indica que estos “aumentaron en un 25 por ciento en los últimos 12 meses.”⁴ Así mismo, se ha observado el desplazamiento de los cultivos de un país a otro - de Bolivia y Perú a Colombia y, ahora, a Ecuador- y el traslado de cultivos a otras regiones del país como efecto 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. Todo ello muestra que las fumigaciones no han tenido resultados efectivos. De otra parte, las mismas autoridades encargadas de la ejecución del Programa, en algunas oportunidades, han reconocido que luego de la fumigación con Glifosato, los cultivadores destruyen las plantas fumigadas, para permitir que éstas nazcan nuevamente fortalecidas “por los efectos secundarios positivos del propio Glifosato.”⁵ Así, se está aceptando que la fumigación, en lugar de acabar con los cultivos, los mejora.

Por todo lo anterior, se concluye que la ejecución del Programa de Erradicación Aérea, con Glifosato, de los Cultivos Ilícitos no ha sido un medio adecuado para lograr la disminución de las plantaciones de coca, marihuana y amapola y, por ende, no ha contribuido a disminuir la producción de estupefacientes.

De otro lado, en relación con el paso del juicio referido a la proporcionalidad en stricto sensu de la medida, tendría que evaluarse si la relación que se da entre los beneficios obtenidos por el Programa y los perjuicios que éste causa es o no una relación proporcional. Habría, entonces, que mirar las consecuencias del procedimiento para determinar si sus beneficios superan con creces los costos que genera.

De conformidad con el segundo paso del test, es claro que, luego de varios años de ejecución, el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos no ha tenido resultados positivos, lo que indica que no se ha obtenido beneficio alguno. No obstante, asumiendo que éste pudiera llegar a obtener un beneficio eventual, como sería la reducción de la extensión de los referidos cultivos, podría entrarse a evaluar si tal

⁴ Diario “El Tiempo” en su edición del 28 de marzo de 2002.

⁵ Afirmación que se encuentra en la Resolución de la Policía Antinarcóticos, del 4 de julio de 2001, por medio de la cual se archiva la investigación relacionada con algunas quejas formuladas por los habitantes de el municipio de Calamar, Departamento del Guaviare, luego de las fumigaciones efectuadas en dicha zona en mayo de 1999.

beneficio compensa los efectos negativos de la ejecución del procedimiento. Por ello, pese a que no se superó satisfactoriamente el segundo punto del juicio de proporcionalidad, a continuación se analiza el cuestionado Programa desde este paso.

Como previamente se expuso, la lucha contra el delito del narcotráfico y la siembra de plantaciones con fines ilícitos no es un objetivo contrario a las normas constitucionales. En adición, puede afirmarse, como lo sostienen constantemente las autoridades ejecutoras del programa, que combatir a las organizaciones al margen de la ley, en las actividades relacionadas con el cultivo y procesamiento de estupefacientes, se ajusta al objetivo estatal de velar por el 'interés general'. Sin embargo, se reitera, para lograr dicho fin no se puede pretender sacrificar en demasía valores y principios de rango constitucional, lo que, a juicio de esta Institución, ha ocurrido en la ejecución del mencionado Programa de Erradicación.

En efecto, como esta entidad lo manifestó en el escrito de insistencia para que esa H. Corporación seleccionara la tutela de la referencia, en el estudio de las múltiples denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo - por parte de los pobladores de las diferentes regiones del país en donde se ejecuta el referido programa -, pudo constatar que las autoridades encargadas de definir e implementar dicho procedimiento han desconocido las normas ambientales y sanitarias que han sido diseñadas como medidas preventivas de posibles daños en el medio ambiente y la salud. Así mismo, se ha constatado que en el país no se cuenta con análisis técnicos y científicos que prueben fehacientemente que las sustancias químicas que se emplean en el programa tienen bajos niveles de toxicidad. Tampoco se tienen estudios que determinen cuáles son las condiciones que deben cumplirse para que la aplicación de dichos químicos no afecte los derechos de las personas.

La anterior situación ha llevado, por una parte, a que se atente contra la salud como bien básico de la comunidad en general y de los individuos (C.P., art. 2 y 49), así como contra su calidad de vida (C.P., art. 11), por cuanto se expone a la población a sufrir las consecuencias de la utilización de tales sustancias tóxicas. En este sentido, es preocupante que, luego de realizada una fumigación, en la zona en la cual se ejecutó se aumente el número de consultas médicas relacionadas, entre otros, con la aparición de problemas dermatológicos, infecciones gastrointestinales, respiratorias y conjuntivitis. Lo que es aún más alarmante es que, la mayoría de las veces, son los niños y niñas de esas regiones los que presentan tales síntomas. Dada su fragilidad, los síntomas tienden a agudizarse y, por lo tanto, la afectación de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida es mucho más inquietante (C.P., art. 44).

De otro lado, la actual ejecución del programa ha desconocido que la defensa del medio ambiente es un objetivo de nuestro Estado Social de Derecho, que envuelve el deber de protección por parte del Estado y de los particulares, así como el derecho

de todos a gozar de un ambiente sano (C.P., art. 79, 80, entre otros). Un ambiente no degradado hace parte del entorno vital humano, necesario para asegurar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. El desarrollo actual del mencionado programa implica un alto riesgo de degradación del medio ambiente. En este sentido, la Defensoría del Pueblo ha podido constatar impactos ambientales generados por las fumigaciones, tales como la contaminación de las fuentes de agua, la consecuente destrucción de la fauna acuática y la ocurrencia de procesos de emigración de fauna. También pudo verificar la afectación de diferentes especies vegetales y de cultivos alimenticios que se encontraban en áreas cercanas a las fumigadas.

Por último, la ejecución del Programa de Erradicación Aérea ha ignorado el deber del Estado de brindar protección especial a los grupos vulnerables o marginados (C.P., arts 13). En efecto, respecto a los campesinos, colonos e indígenas que tienen pequeños cultivos de coca, marihuana o amapola, los cuales se han convertido en el medio para obtener su sustento y el de su familia, se ha sostenido que, puesto que conforman un sector vulnerable de la población, no debe utilizarse la erradicación aérea con químicos. Sin embargo, en algunos ocasiones y pese a haberse suscrito pactos de erradicación voluntaria, los pequeños cultivos han sido objeto de fumigaciones indiscriminadas. También las aspersiones aéreas han perjudicado los cultivos de pan coger de estos grupos sin que las autoridades atiendan adecuadamente sus quejas a ese respecto. De esta manera, el Estado ha omitido tomar medidas de intervención positivas tendientes a resolver efectivamente dicha situación.

Vistas así las cosas, a juicio de la Defensoría, es claro que la ejecución de la estrategia de fumigación aérea de los cultivos ilícitos ha afectado los derechos a la salud, a gozar de un ambiente sano y a la vida digna de los pobladores de las diversas regiones en donde se ha desarrollado el referido programa. Igualmente, se han desconocido los derechos de sectores vulnerables de la población, como son los cientos de miles de niños que habitan tales regiones y los pequeños cultivadores cuyos cultivos ilícitos y lícitos han sido arbitrariamente fumigados.

Dicha afectación de los derechos de los habitantes de las zonas fumigadas es un perjuicio que no puede ser, en forma alguna, compensado ni superado con los posibles beneficios de las fumigaciones. Por consiguiente, no existe una relación de proporcionalidad entre los eventuales logros de la ejecución del procedimiento de erradicación aérea – logros que son muy discutidos, como ya se comentó - y la amenaza que se genera para los derechos de los pobladores de las regiones en las que éste se ejecuta. La persecución de un objetivo estatal de interés general, como es la disminución de la producción y tráfico de drogas ilícitas, no puede implicar un sacrificio exagerado de los derechos de la persona. No obstante, ello es lo que en la práctica ha ocurrido.

Por lo expuesto, en criterio de la Defensoría del Pueblo, la ejecución del Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos no supera el examen de proporcionalidad y, por consiguiente, no se ajusta a los mandatos constitucionales.

II. La ejecución de la estrategia de erradicación forzosa de cultivos ilícitos y sus altos costos en materia social y ambiental.

1. Antecedentes del programa actual de erradicación aérea de cultivos ilícitos

En la década de los 70 se realizaron las primeras fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos en el continente americano, las cuales contaron con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos. México fue el primer país en aplicar dicho procedimiento, llegando a fumigar entre 1971 y 1972, aproximadamente, 936 campos de amapola y 4.500 de marihuana.⁶ En Colombia, sólo hasta 1978 se ejecutaron las primeras aspersiones aéreas con el herbicida paraquat en la Sierra Nevada de Santa Marta. Las críticas en contra de éstas no se hicieron esperar y el mismo INDERENA - autoridad ambiental de la época - manifestó al Consejo Nacional de Estupefacientes su preocupación por la ejecución de dicha actividad y solicitó que “de acuerdo con el Código de Recursos Renovables y Protección del Medio Ambiente, se realizara un estudio ambiental previo.”⁷ En razón de la fuerte oposición interna y a que, a finales de los 70, el Congreso norteamericano prohibió al Gobierno de ese país apoyar programas de fumigación en el extranjero, el referido programa fue suspendido.

Sin embargo, después de que esta prohibición fue anulada, en diciembre de 1981, durante el mandato del presidente Reagan, cuando se aprobaron 37.7 millones de dólares para la utilización de herbicidas en la lucha mundial contra el tráfico de drogas, el gobierno estadounidense empezó a ejercer presión sobre Colombia para que fumigara sus cultivos de marihuana. Si bien en un principio el gobierno colombiano rechazó la ayuda de los Estados Unidos - por cuanto había prohibido el empleo de herbicidas en el procedimiento de erradicación, en razón de su impacto negativo en el ambiente y la salud humana y animal⁸ -, luego del asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, el 30 de abril de 1984, se accedió a poner en práctica tal programa.⁹

Pocos meses antes, en enero de 1984, el Consejo Nacional de Estupefacientes – CNE - había solicitado al Instituto Nacional de Salud estudiar la propuesta de fumigar con Glifosato los cultivos de coca y marihuana. Dicho instituto conformó un “Comité de Expertos en Herbicidas” para discutir las implicaciones sobre la salud que podía tener el uso de herbicidas como el Paraquat, el Glifosato y el 2,4 D en la

⁶ DEL OLMO, Rosa; "Herbicidas y Derechos Humanos en América Latina", en PALACIO, Germán (Comp); "La Irrupción del Paraestado". Ed. ILSA-CEREC. Bogotá, abril de 1990. pág. 26.

⁷ Así lo señala el diario El Espectador en su edición del 17 de Junio de 2001, p.14.

⁸En el artículo citado, la investigadora Rosa del Olmo sostiene que el Ministro de Salud en ese entonces, Jorge García, prohibió el uso de herbicidas argumentando que estos eran agresores ecológicos y tóxicos para el ser humano.

⁹ Ibidem, pág. 50.

destrucción de cultivos ilícitos por vía aérea. Luego de su estudio, dicho comité, en informe presentado al Consejo Nacional de Estupefacientes el 14 de abril de 1984, decidió desaconsejar el uso masivo del Glifosato o de cualquier otro herbicida mediante aplicación aérea y recomendó la utilización de otros mecanismos de erradicación de los referidos cultivos.¹⁰

A pesar de tal recomendación, como se mencionó, el Gobierno Nacional, en reunión de Consejo de Ministros del 22 de mayo de ese mismo año, autorizó el uso del Glifosato en la erradicación de los cultivos de marihuana y coca. No obstante, se impusieron ciertas restricciones al empleo del herbicida, referentes a su aplicación aérea y a la necesidad de hacer un monitoreo permanente. Además, ante la decisión del Gobierno de aprobar el programa de erradicación, el Grupo de Expertos en Herbicidas recomendó la constitución de un comité, compuesto por médicos epidemiológicos y toxicológicos, que se encargara del diseño y ejecución de un programa de Tóxico-vigilancia en personas que pudieran estar expuestas al Glifosato por causa del programa de erradicación aérea¹¹ Estos expertos reconocían que eran necesarios un tiempo prolongado y mayores recursos humanos y técnicos para la completa puesta en marcha de un programa de vigilancia epidemiológica. Así mismo, resaltaban la necesidad de que el país desarrollara su propia tecnología para análisis de Glifosato en muestras ambientales y biológicas, con el fin de desarrollar programas adecuados de vigilancia toxicológica y de seguimiento.

Ninguna de las anteriores recomendaciones fue seguida. Tampoco se cumplió con las condiciones impuestas a la ejecución del programa. A esta preocupante situación se sumó el alto número de denuncias formuladas por campesinos e indígenas, entre 1984 y 1986, sobre los daños producidos por los químicos utilizados en las fumigaciones sobre la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá.¹²

Posteriormente, en 1988, cuando la Policía Antinarcóticos detectó la presencia de una considerable extensión de cultivos ilícitos en el Departamento del Cauca, principalmente en zonas de jurisdicción del municipio de Corinto, se tomó la decisión de adelantar una gran acción de erradicación de estas plantaciones, considerando como alternativa la aspersion aérea de Glifosato. En esta ocasión, teniendo en cuenta las diferencias existentes, tanto a nivel agro-ecológico como socioeconómico, entre la Sierra Nevada de Santa Marta y el área cultivada en

¹⁰Ministerio de Salud. Instituto Nacional de Salud. Comité de Expertos en Herbicidas. “Implicaciones del uso de herbicidas en la erradicación de cultivos ilícitos”. Serie de notas e informes técnicos No. 11, Bogotá, junio de 1986.

¹¹ Instituto Nacional de Salud. Reunión del Comité de Expertos en Herbicidas. “Programa de tóxico-vigilancia en personas que pudieran estar expuestas al Glifosato por el programa de erradicación aérea”, agosto 1 de 1984.

¹² MUNERA, Leopoldo y HOYOS, Soraya, “El Glifosato y los Cultivos Ilícitos” en “La legalización de la Droga”, publicado por la Universidad Nacional de Colombia y el Congreso de la República, Jurídica Radar Ediciones, Bogotá 1994. pág. 11- ss.

Corinto (p.e. mayor densidad demográfica, cultivos de carácter familiar y mezcla de estos con cultivos lícitos), el Consejo Nacional de Estupefacientes, por recomendación del INDERENA, encomendó a la firma consultora Ecoforest Ltda. la realización de un estudio sobre el efecto ambiental que podría generar la utilización de dicho herbicida u otros en el procedimiento de erradicación. El estudio señaló al Glifosato, como ‘producto recomendable’ para aplicaciones terrestres y para aplicaciones aéreas con helicóptero.¹³ De esta forma, no se contempló que dicho herbicida pudiera utilizarse para aplicaciones con aeronaves de alas fijas. Dicho método fue categóricamente descartado, entre otros motivos, en razón de: (1) las condiciones ambientales; (2) el considerable daño que se causa a las áreas anteriores y posteriores de la banda del tratamiento; (3) la alta contaminación que genera en las fuentes de agua; (4) el efecto ‘deriva’ para la aplicación de productos de acción sistémica y (5) la existencia de un mayor peligro de afectación para humanos y formas vivientes de fauna y flora silvestres;

Algunos años después, concretamente el 31 de enero de 1992, el CNE, a través de un comunicado a la opinión pública, anunció la decisión de fumigar los cultivos de amapola con Glifosato, dándole el sentido de **“método experimental”** a la fumigación aérea. Esta sería utilizada cuando se tratara de extensiones amplias de terreno en las que el cultivo de amapola fuera el único. Por su carácter experimental, el procedimiento estaría "sujeto a monitoreo y evaluación permanente". De otro lado, el método manual se emplearía “ teniendo en cuenta la topografía o condiciones especiales de biodiversidad, o preferencialmente cuando se trate de áreas de cultivo pequeñas, o cuando la siembra de amapola estuviese entremezclada significativamente con plantaciones de consumo humano o su localización esté próxima a asentamiento humanos.”

Luego de conocido este anuncio del Gobierno, el Instituto Nacional de Salud reiteró la posición del Comité de Expertos en Herbicidas que en 1984 había concluido que el método químico debía ser el último en considerarse.¹⁴ Así mismo, el Ministro de Salud, Camilo González, criticó la medida y "fue censurado por el presidente César Gaviria Trujillo que exigió unidad de criterios en el gabinete ministerial en torno al uso del herbicida."¹⁵ Igualmente, 16 senadores de diferentes partidos, entre ellos el Senador Andrés Pastrana Arango, solicitaron al Gobierno reconsiderar la decisión de autorizar el uso del Glifosato, puesto que consideraban que ésta debía ser estudiada “con mayor detenimiento, analizando alternativas que no deterioren el ecosistema, ni

¹³ A este respecto puede consultarse el informe de la Fase I del estudio de Ecoforest Ltda., “Declaración de efecto ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos en zonas de jurisdicción de Corinto (Cauca)”, 1988-1989.

¹⁴ INS; Concepto frente a la propuesta de utilizar el herbicida Glifosato por aspersion aérea para el control de cultivos de amapola en Colombia. Enviado por el Jefe del Grupo de Sanidad del Ambiente del Instituto Nacional de Salud al Ministro de Salud. Bogotá, 1992. p.1-2.

¹⁵ De acuerdo con el citado artículo de los Profesores Múnera y Hoyos, así lo Informó la prensa el 20 de febrero de 1992.

afecten la paz social y ecológica”.¹⁶ Particularmente, el Senador Pastrana Arango se opuso enfáticamente a dicha determinación, en razón de los efectos nocivos que el uso del herbicida podía tener sobre la salud, de acuerdo con la información que él mismo había solicitado y recibido del Director de la Organización Panamericana de la Salud – OPS -.¹⁷

En el sector privado, también algunas organizaciones ambientalistas y populares rechazaron la medida estatal. Por ejemplo, el Movimiento Ambiental Colombiano, integrado por 21 organizaciones no gubernamentales ecologistas del país, junto con otras agrupaciones, expidió un 'comunicado de alerta' y envió copia de éste a la Presidencia de la República, a los Ministerios de Justicia, Agricultura, Salud y Desarrollo, a la Corte Constitucional, al Consejo Nacional de Estupefacientes y a la Procuraduría General de la Nación.¹⁸

Todo lo anterior evidencia que la decisión del Gobierno de aprobar las fumigaciones con Glifosato fue tomada en forma unilateral sin siquiera consultar a representantes de la comunidad y de otras entidades estatales. Tampoco se consideraron las conclusiones del Comité de Expertos en Herbicidas de 1984, ni la de los especialistas del Instituto Nacional de Salud. Adicionalmente, como se explica adelante, la autorización del referido programa, que fue dada a conocer mediante el comunicado de enero de 1992, no cumplió con el requisito exigido por el literal g del artículo 91 de la Ley 30 de 1986, referente a la necesidad de obtener un “concepto previo favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país.”

Pese a las numerosas críticas, el programa fue implementado y, en su ejecución, no se siguieron las recomendaciones de ECOFOREST LTDA respecto a la no utilización de aeronaves de alas fijas, ni se realizó un adecuado monitoreo y una satisfactoria evaluación permanente que respondiera a las exigencias del carácter 'experimental' del programa. Igualmente, tampoco se implementó el Plan de Vigilancia Epidemiológica.

Posteriormente, el 11 de febrero de 1994, el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la **Resolución 001**, a través de la cual extendió el citado programa para las plantaciones de marihuana y coca e hizo algunas precisiones con relación a los parámetros operacionales del procedimiento. Las aspersiones autorizadas conservaron su carácter experimental y, por lo tanto, debían ser 'controladas' para

¹⁶ Acta Plenaria N° 24, de la sesión ordinaria del 17 de marzo de 1992, publicada en Anales del Congreso del 24 de marzo de 1992.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Movimiento Ambiental Colombiano; Comunicado: Emergencia Ambiental a causa de Fumigación con Glifosato. Bogotá, 1992.

prevenir la ocurrencia de daños en el medio ambiente y la salud. No obstante, las medidas exigidas para este tipo de procedimientos fueron nuevamente incumplidas.

De esta manera, se formalizó finalmente la estrategia de erradicación con Glifosato para los cultivos de amapola, marihuana y coca. De lo expuesto se observa que, desde la primera aprobación de este procedimiento en 1984 hasta la expedición de la Resolución 001 de 1994, no se siguieron las recomendaciones de las autoridades en salud ni las que en materia ambiental formuló la firma ECOFOREST LTDA. Tampoco se tomaron otras medidas preventivas para evitar los daños que se podrían generar en el medio ambiente y en la salud humana y animal con el desarrollo del referido 'programa experimental'.

La ausencia de dichas medidas preventivas en la ejecución del programa nunca fue remediada. Por el contrario, con el paso de los años esta circunstancia no sólo no ha cambiado sino que se ha hecho más evidente.

2. La ejecución actual de la estrategia de erradicación forzosa de cultivos ilícitos

En la ejecución de la Política de Lucha contra las Drogas y, particularmente, en lo que ha sido la implementación del Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos, la carencia de coordinación y colaboración entre las autoridades ha sido manifiesta.

Por una parte, se ha observado la falta de articulación de los Programas de Desarrollo Alternativo con el Programa de Erradicación Aérea con Químicos, ambos componentes de la Política de Lucha contra las Drogas, la cual ha llevado a que algunos proyectos de desarrollo alternativo hayan sido objeto de fumigaciones.¹⁹ De otro lado, la forma como actualmente se ejecuta el referido programa ha llevado a que se desconozcan otras políticas sectoriales. Es el caso de las políticas estatales en materia ambiental y de salud, así como de otras políticas en materia social tendientes a brindar protección especial a grupos sociales vulnerables.

En este sentido, se ha advertido la falta de trabajo conjunto interinstitucional y coherente para que se cumpla la normatividad en materia ambiental y de salud y se tomen las medidas necesarias de prevención y protección en estas materias. Así, se ha visto cómo la Dirección Nacional de Estupefacientes no ha cumplido o ha dilatado el cumplimiento de ciertas exigencias de la autoridad ambiental; concretamente, se ha visto una demora injustificada para cumplir lo establecido en los términos de referencia para el Plan de Manejo Ambiental. Por otra parte, el Ministerio de Salud no ha ejercido efectivamente sus atribuciones como autoridad en esa materia, por lo cual, entre otras cosas, no ha habido coordinación para lograr la implementación de un Plan de Vigilancia Epidemiológica en el desarrollo del Programa de Erradicación. De otro lado, como se mencionó, las fumigaciones indiscriminadas sobre pequeños cultivos desconocen las medidas de diferenciación positiva que el Estado ha establecido a favor de estos pequeños cultivadores y, lo que es más grave aún, han afectado los derechos a la salud y a un ambiente sano de la población, así como los derechos de los niños que habitan las regiones donde se ejecuta el Programa de Erradicación.

¹⁹ Proyecto Plante en el Resguardo Indígena Inga en Aponte - Nariño, Proyecto de Desarrollo Rural del la Bota Caucana promovido por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional - GTZ - y la Red de Solidaridad Social, en diciembre de 2000; diferentes proyectos financiados con recursos nacionales e internacionales (Plante, Corpoamazonía, Red de Solidaridad Social, algunas alcaldías municipales, Umata y agencias de Naciones Unidas, entre otros) en el Valle del Guamuéz, San Miguel y Orito en el Putumayo, afectados por las fumigaciones de finales del 2000 y comienzos del presente año. A este respecto, puede consultarse la Resolución Defensorial No. 4 del 12 de febrero de 2001 y los Informes Defensoriales 1 y 2 de 2001, de la Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente.

De este modo, se ha desconocido el principio de coordinación administrativa (C.P. art. 209), el cual se debe respetar en todas las actuaciones públicas, pues pretende evitar “decisiones o actuaciones contradictorias en desmedro de la coherencia que debe caracterizar al Estado como un todo y como calificado agente jurídico y moral.”²⁰ Además, la mencionada descoordinación, sumada a la negligencia de las autoridades que intervienen en la ejecución del citado Programa, como se explica a continuación, ha conducido al incumplimiento de otros mandatos constitucionales como son (1) el aseguramiento de la salud y la salubridad pública (C.P., arts. 2 y 49), (2) la protección y conservación del medio ambiente (C.P., art. 79, 80, entre otros) y (3) el deber del Estado de brindar protección especial a los grupos vulnerables o marginados así como a los menores de edad (C.P., arts 13 y 44). Así, la estrategia de erradicación, que en apariencia es beneficiosa para la colectividad, al ser ejecutada en forma unilateral y sin la debida diligencia y colaboración de los organismos del Estado, termina afectando los referidos bienes objeto de protección constitucional y legal.

2.1. La afectación de la salud de la población de las zonas fumigadas: el desconocimiento, por parte de las autoridades encargadas del programa de erradicación, de las normas que materializan el aseguramiento de la salud como derecho y como cometido estatal fundamental

El carácter social de nuestro Estado (C.P. art. 1) implica que éste debe procurar el cuidado integral de la salud de todos los individuos. De este modo, "la salud de los habitantes del territorio nacional se convierte en un cometido específico del Estado"²¹, y, en consecuencia, la política pública en materia de salud entra a ocupar uno de los primeros lugares entre las preocupaciones de las autoridades estatales.

En efecto, la política estatal colombiana en esta materia, además de contemplar la implementación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el desarrollo de las actividades de promoción y prevención de dicho sistema, desarrolla estrategias de vigilancia y control en salud pública,²² las cuales son puntos prioritarios de ésta.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-328/95.

²¹ Corte Constitucional, sentencia SU-111/97.

²² Para esta área de gestión del sector salud se contempla múltiples estrategias y acciones como las siguientes: (1) El control de la calidad sanitaria del agua para el consumo humano, de los procesos de producción, transporte y expendio de alimentos para consumo humano, de los establecimientos públicos que impliquen alto riesgo sanitario y de los puertos fluviales, marítimos, aéreos y terrestres existentes en la localidad; (2) el control de vectores que generan riesgo para la salud pública - como es, por ejemplo, el uso y manejo de plaguicidas-; (3) la recolección y análisis de la información de las enfermedades o eventos sujetos a control; (4) la vigilancia y control de los factores de riesgo a que esté expuesta la población, especialmente en el sector informal de la economía y los trabajadores independientes; (5) la prevención de las siguientes enfermedades: inmunoprevenibles, tuberculosis, meningitis, bacterianas, fiebre reumática, lepra, enfermedades de transmisión sexual, HIV/SIDA, cólera, rabia, hepatitis B y C y delta. (6) la búsqueda activa de casos y

Sin embargo, la ejecución del Programa de Erradicación Aérea de los Cultivos Ilícitos -componente de la Política de Lucha contra las Drogas - ha desconocido el componente de Salud Pública de la Política de Salud formulada por el Estado. En este sentido, se han incumplido disposiciones legales relativas a la prevención, control y vigilancia de factores de riesgo para salud como son las normas sobre (1) uso y manejo de plaguicidas, (2) implementación de un plan de vigilancia tóxico-epidemiológico y (3) otras normas específicas que, en materia sanitaria, estipulan medidas de prevención adicionales que se deben tomar en la ejecución del referido programa.

El desconocimiento de las referidas normas atenta contra la salud como bien básico de los individuos y de la comunidad (C.P., art. 1 y 49), ya que las autoridades, al incumplir dichas medidas de prevención y control, están exponiendo a la población a sufrir las consecuencias de la utilización inadecuada e incontrolada de sustancias tóxicas como el Glifosato. Con el desacato de las normas que hacen parte de la política estatal en materia de salud, se incumple el deber de garantizar la efectividad de la salud como derecho y se potencia el riesgo de que la población de las áreas donde se ejecuta el programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos sufra deterioros.

A continuación, se explicará en detalle cómo la ejecución del citado programa ha incumplido las mencionadas disposiciones.

2.1.1. Desconocimiento por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes de la obligación legal de obtener concepto previo favorable de los organismos encargados de velar por la salud y el medio ambiente para aprobar el procedimiento de erradicación de los cultivos ilícitos

De conformidad con el literal g del artículo 91 de la Ley 30 de 1986, el Consejo Nacional de Estupefacientes -CNE-, organismo rector de la política contra las drogas, tiene la facultad para “disponer la destrucción de cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia utilizando los medios más adecuados (...)” En ejercicio de dicha facultad, como se mencionó, el referido Consejo, mediante un Comunicado a la Opinión Pública, en 1992, autorizó el Programa de Erradicación con Glifosato para los cultivos de amapola y, formalmente, a través de la Resolución 001 de 1994, reglamentó el citado programa para las plantaciones de coca y marihuana.

contactos de las enfermedades de vigilancia especial y la remisión de casos presuntivos hacia los servicios de diagnóstico y tratamiento y (7) la investigación y control de brotes y epidemias. (Fuente: Departamento Nacional de Planeación: www.dnp.gov.co).

Sin embargo, ni el Comunicado de 1992 ni la Resolución de 1994 del Consejo Nacional de Estupeficientes cumplieron con el requisito exigido por la citada disposición de la Ley 30 de 1986 para poder autorizar dicho programa de erradicación, referente a la obtención de un “concepto previo favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país.”

En efecto, en el Comunicado a la Opinión Pública del 31 de enero de 1992, el Consejo Nacional de Estupeficientes informa que “el Gobierno Nacional considera que es el momento para fortalecer el programa para la erradicación del cultivo de amapola en todo el territorio nacional (...)” y que “para el efecto se utilizarán los métodos y técnicas disponibles de acuerdo con las recomendaciones” de ese Consejo. En este sentido, se prevé, por una parte, métodos de erradicación manual para pequeñas áreas, cultivos mezclados o localizados cerca de asentamientos humanos. De otro lado, se dispone la erradicación “por aspersión aérea controlada” para las “extensiones amplias”, cuando el cultivo de amapola sea único. Además, se señala que la selección de dichas áreas estará coordinada por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) - máxima autoridad ambiental de la época.

En el comunicado se indica que el Ministerio de Salud “ha recomendado la generalización del procedimiento manual y mecánico” y “que adelantará programas sanitarios y de vigilancia epidemiológica”. De ello se deduce que dicha autoridad no emitió concepto previo favorable y que, por el contrario, recomendó que se continuara con el procedimiento de erradicación manual. Por su parte, el Director del INDERENA, mediante Oficio 00884 del 5 de febrero de 1992, se limita a solicitar que se definan “los mecanismos y procedimientos mediante los cuales el INDERENA y el ICA deberán cumplir las responsabilidades que se les asignan” y que le sea suministrada la información sobre las áreas de cultivos ilícitos, con el fin de “garantizar el mejor cumplimiento” del comunicado del CNE a la opinión pública. En consecuencia, puede concluirse que tampoco existió concepto previo favorable por parte de la autoridad ambiental en ese momento, pues en el referido oficio, que es además posterior al Comunicado del CNE, el Director del INDERENA sólo se refiere a la necesidad de que se establezcan los procedimientos por medio de los que dicha institución pueda cumplir con su función coordinadora en la selección de cultivos de amapola de amplia extensión que, según el Comunicado, son objeto de ‘aspersión aérea controlada.’ Así, la autoridad ambiental únicamente se pronuncia sobre la selección de tales cultivos y no sobre la favorabilidad del procedimiento de erradicación aérea.

En lo que respecta a la Resolución 001 de 1994, este requisito se entendió surtido con las comunicaciones del Ministro de Salud y del Director del INDERENA, las cuales aparecen parcialmente transcritas en la referida Resolución 001. Si bien en la

comunicación del Ministerio de Salud se “ratifica” el programa aprobado por el Consejo Nacional de Estupefacientes en la Circular de 1992, en ésta también se precisa que la puesta en marcha de un Plan de Salud basado en la vigilancia epidemiológica junto con el trabajo de una Auditoría Ambiental constituyen la garantía “de la protección de la salud de las personas y del ambiente.” De este modo, puede decirse que el ‘concepto favorable’ de la autoridad de salud fue condicionado al establecimiento de un Plan de Salud, el cual, como se explica adelante, nunca fue implementado. En igual sentido, el INDERENA, en su comunicación, destaca la importancia de que se cumplan las normas técnicas y operacionales establecidas para el proceso de erradicación, tales como el reconocimiento previo de las áreas de cultivo, forma de selección de métodos y áreas de erradicación, etc. Así, la autoridad ambiental de ese momento, al ‘ratificar’ el programa muestra su preocupación porque se cumplan dichas normas que pretenden evitar impactos ambientales y, por lo tanto, su ratificación del procedimiento supone – equivocadamente, como se demostrará luego - el estricto cumplimiento de tales normas.

2.1.2. Incumplimiento de las disposiciones legales vigentes para el uso, manejo y disposición de plaguicidas.

2.1.2.1 El carácter de procedimiento experimental

Como se expuso previamente, en los términos del CNE, las aspersiones autorizadas tanto en la mencionada Circular de 1992, como en la Resolución 001 de 1994, tenían el carácter de “experimental” y, por lo tanto, debían ser “controladas” para asegurar que no ocasionaran daños a la salud y al medio ambiente. Para el efecto, se estableció la obligación de realizar un “monitoreo” y una “evaluación permanente”, a través de la Auditoría Ambiental y del “Plan de Salud basado en los principios de la vigilancia epidemiológica”, al que había hecho mención el Ministerio de Salud en 1984, 1992 y 1994.

Ahora bien, sobre el carácter ‘experimental’ debe tenerse en cuenta que el Decreto 1843 de 1991 - norma anterior a la Resolución en comento y por medio del cual se reglamenta el uso y manejo de plaguicidas -, definió como experimentación “el método científico que tiene por fundamento adquirir la información necesaria acerca del comportamiento de los plaguicidas y sus efectos en el hombre, los animales, los vegetales y el ambiente”.

La Defensoría del Pueblo estima que el carácter “**experimental**” que le confirió el Consejo Nacional de Estupefacientes al programa en análisis debía enmarcarse dentro de la anterior definición. Ello por cuanto se trataba de utilizar un plaguicida que normalmente se destina a combatir plagas, maleza, roedores u otros organismos

nocivos,²³ para la erradicación de plantas de las cuales se pueden producir sustancias sicotrópicas. El uso del Glifosato en la erradicación de plantaciones ilícitas no podía considerarse como su ‘uso normal.’ En efecto, el uso normal de dicho herbicida es atacar malezas, entendidas éstas como la especies vegetales no deseadas frente a un determinado cultivo. Por vía de ejemplo, en una plantación de arroz se combaten gramíneas (pastos), las cuales interfieren con dicho cultivo. Contrariamente, en el programa de erradicación de cultivos ilícitos se utiliza esta sustancia tóxica para combatir las plantas de coca, amapola y marihuana, por medio de fumigaciones aéreas aplicadas en diferentes zonas del país, de difícil acceso, con características muy particulares y de interés ecológico, en su gran mayoría.

En consecuencia, frente al cambio del uso “normal” del Glifosato y a la modificación de las pautas definidas por Monsanto para su aplicación,²⁴ debía darse cumplimiento a lo dispuesto en el capítulo IV del citado Decreto, en cuanto a las medidas de precaución: uso de leyenda: “peligro área de experimentación, no entre sin equipo de protección”, franjas de seguridad de mil (1000) metros “(...) distantes de ríos, carreteras, personas, animales y/o cultivos susceptibles por daños de contaminación”, y aviso a las autoridades sanitarias, dentro de las 72 horas, en caso de emergencia.

Sin embargo, a pesar de que se trataba de un programa de experimentación nunca se tomaron las medidas exigidas por este tipo de programas. Importa añadir que el Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante la Resolución 005 de 2000, que modificó la resolución 001 de 1994, suprimió dicho carácter de experimental. Ello sin que se contase con información técnica o científica que evaluara los resultados y efectos de la experimentación.

2.1.2.2. Normas relativas al almacenamiento, transporte y uso de plaguicidas.

Por otra parte, tanto el Comunicado como las Resoluciones del Consejo Nacional de Estupefacientes a las que se ha hecho referencia desconocen otras disposiciones legales sobre el almacenamiento, transporte y uso de plaguicidas. En efecto, el Decreto 1843 de 1991 estableció que las entidades o personas que almacenan, transportan y aplican plaguicidas están obligadas a obtener las respectivas

²³ Decreto 1843 de 1991, artículo 3°.

²⁴ La etiqueta del herbicida Round Up, producido por la Monsanto, señala una serie de precauciones y advertencias de uso, tales como aplicar con viento en calma, no contaminar las fuentes de agua y evitar que el producto caiga sobre las hojas o partes verdes del tallo de los cultivos. Estas condiciones son de difícil manejo cuando se realizan las fumigaciones desde aviones turbo thrush commander, por su velocidad y altura de vuelo. Así mismo, la casa productora señala como condiciones ambientales para la aspersión aérea: una temperatura ambiental no mayor a 29°C, humedad relativa mayor a 60%, velocidad del viento menor de 75 Km/H (o sea de 1.94 metros por segundo), aplicar cuando se está seguro de que no existen inversiones térmicas (diferentes temperaturas entre el suelo y aire) a una altura de vuelo 2 metros sobre el cultivo. Dichas condiciones no corresponden a las de las zonas donde se ejecuta el programa de erradicación forzosa.

autorizaciones, licencias y permisos para las citadas actividades y para el funcionamiento de las pistas aéreas y el uso de las pistas de uso público. Sin embargo, en la respuesta a una solicitud que formulara la Defensoría al Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil sobre los respectivos permisos²⁵ para el funcionamiento de las pistas de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, así como para la utilización, por parte de la Policía Antinarcóticos, de los aeropuertos de Tibú, Popayán y Pasto, para efectos de ejecutar el programa de fumigación aérea, dicha entidad sostuvo: “(...) no es posible absolver los requerimientos planteados en su comunicación, por cuanto ello obedece a las políticas de manejo y control que ejecuta el Gobierno nacional, por intermedio de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y de la Dirección Nacional de Estupefacientes respecto de la erradicación de cultivos ilícitos y en general de la lucha contra el narcotráfico”²⁶

De lo anterior se deduce que, bajo el argumento de que el Consejo Nacional de Estupefacientes ha establecido un procedimiento especial para las aspersiones de los cultivos con fines ilícitos, se ha omitido el cumplimiento de las normas sobre permisos y licencias para el funcionamiento de pistas aéreas y uso de las pistas públicas, lo cual puede llevar a que se descuiden los controles que se deben tener para el almacenamiento y manejo de las sustancias químicas.

Así mismo, las operaciones de erradicación de los cultivos ilícitos han desconocido las normas que señalan las especificaciones que se deben cumplir para las aspersiones aéreas de plaguicidas, relacionadas con la altura de vuelo, velocidad y clase de aeronaves que se deben usar; señalización o bandereo; la comprobación de no presencia de seres vivos y el rotulado de los empaques de las sustancias tóxicas, entre otras.²⁷

²⁵ Los artículos 95 y siguientes del Decreto 1843 de 1991 indican que las pistas y helipuertos que se utilizan para las fumigaciones aéreas deben estar autorizadas por el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil. De igual manera, le compete a esta entidad autorizar, de manera **excepcional** y previa resolución conjunta de los Ministerios de Salud y Agricultura, la destinación de aeropuertos públicos para operaciones de erradicación.

²⁶ Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, Oficio 02-0509, julio 30 de 2001.

²⁷ Un ejemplo de ello es el desconocimiento, por parte de las autoridades encargadas de la fumigación, de la recomendación hecha por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA-, en 1986, de no utilizar aviones turbo thrush commander, pues las aplicaciones hechas con estos fueron evaluadas negativamente debido a su alta velocidad y altura de aplicación (20-30 mts). En 1992, el ICA advirtió igualmente que no se debía usar dichos aviones para las fumigaciones de los cultivos de amapola; no obstante, considerando que los helicópteros no podían sobrevolar zonas de más de 8000 pies de altura, se aceptó el uso de esos aviones con ciertas restricciones, tales como que las aspersiones se efectuaran sobre zonas completamente despobladas y/o cultivos de grandes extensiones que permitieran sobrevolar a alturas inferiores a 10 mts. Dichas recomendaciones han debido seguirse pues, según el Decreto 1843 de 1991, la aplicación de plaguicidas debe cumplir, entre otros, los parámetros que establezca la autoridad agropecuaria. Sin embargo, como es de público conocimiento, esa prevención no se cumplió.

Por último, respecto al cumplimiento de las normas sobre el uso y manejo de plaguicidas, es preocupante que la misma Dirección Nacional de Estupefacientes sostenga, con respecto al uso del herbicida en las bases de operación, que “aunque las operaciones de la Policía en el programa de control de cultivos ilícitos se rige por una norma legal excepcional **algunas** de las disposiciones del Decreto No 1843 de 1991 siguen siendo aplicables.”²⁸ De esta manera, en criterio de las autoridades encargadas del programa, las normas del citado Decreto no son obligatorias para la operación del programa, en razón de la existencia de una ‘norma legal excepcional.’ La Defensoría se pregunta cuál podría ser dicha norma, pues no puede tratarse de las Resoluciones 001 de 1994 y 005 de 2000, puesto que una Resolución es de inferior jerarquía legal que un Decreto y, por lo tanto, no puede inaplicar las normas de éste.

2.1.2.3. Consejo Nacional de Plaguicidas

Por otra parte, el Decreto sobre uso y manejo de plaguicidas creó el **Consejo Nacional de Plaguicidas**, el cual tiene entre sus funciones orientar investigaciones para establecer “parámetros de referencia” para el control de los efectos de los plaguicidas en la salud humana, animal y vegetal y en el medio ambiente, y orientar y evaluar “anualmente” los estudios de carácter epidemiológico que permitan establecer “periódicamente” las tendencias de la acción de estas sustancias (artículo 7°).

Sin perjuicio de la Ley 30 de 1986 y de las atribuciones que la misma otorga al Consejo Nacional de Estupefacientes, a juicio de la Defensoría, este último Consejo no puede reemplazar ni suplantar al Consejo de Plaguicidas, particularmente en un tema de especial relevancia para garantizar la vida, la seguridad y salubridad pública y el medio ambiente, como es el manejo de un plaguicida como el herbicida Glifosato, ya sea como ingrediente activo, o en mezcla (Glifosato+POEA+Cosmo Flux).

En este sentido, la Defensoría le ha solicitado al Ministerio de Salud, en varias oportunidades, convocar al referido Consejo para efectos de evaluar, entre otros temas, las políticas y realidades del uso, manejo y disposición de estas sustancias químicas,²⁹ la autorización para emplear la citada mezcla en las fumigaciones de cultivos con fines ilícitos y el manejo de las sustancias químicas incautadas por la Policía en las operaciones de interdicción de la estrategia antinarcóticos. Pese a ello, dicho organismo no ha discutido esos aspectos. A petición de la Defensoría, tal Consejo se reunió recientemente, el 16 de octubre de 2001, luego de 6 años de no

²⁸ Afirmación que se encuentra en el Programa de manejo del Glifosato y sus coadyuvantes en las bases de operación” del Plan de Manejo Ambiental presentado por la DNE al Ministerio del Medio Ambiente en noviembre de 2001.

²⁹Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial 11 de 2001.

hacerlo; sin embargo, en esta ocasión no se trató el tema de la erradicación de cultivos ilícitos.

2.1.3. Incumplimiento de lo establecido en relación con el Plan de Salud de Vigilancia Epidemiológica

Como ya se indicó, desde 1984, se recomendó la puesta en práctica de un Programa de Tóxico-vigilancia, exigencia que fue reiterada, tanto en 1992 como en 1994, por parte del Ministerio de Salud, entidad que señaló la importancia de contar con dicho plan. El citado programa se dirigiría a prevenir y reducir los efectos nocivos del Glifosato en la salud humana y en el medio ambiente. De este modo, en “el Plan de Salud frente a la aplicación de herbicidas en la erradicación de cultivos ilícitos”³¹ se establecía un monitoreo, durante cinco (5) años, realizado por un equipo interdisciplinario (integrado por funcionarios del Ministerio de Salud, del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables – INDERENA - y del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA -) dotado de equipos y laboratorios adecuados para el análisis de las muestras, y articulado a los centros toxicológicos, a las direcciones de salud departamentales y a los comités seccionales de plaguicidas. Entre los resultados previstos como consecuencia de la ejecución del plan - además de realizar la evaluación permanente del programa de erradicación - estaba el fortalecimiento de los programas de vigilancia epidemiológica, los cuales implicaban la realización de estudios sobre los efectos en la salud³² y la definición de planes de emergencia en las direcciones y puestos de salud.

A pesar de lo anterior, en octubre del 2000, no se habían adelantando los estudios a los que hacen referencia los Ministerios de Salud y Medio Ambiente, como se desprende de la comunicación del Ministerio de Salud en la que informa que, conjuntamente con el Instituto Nacional de Salud, la Policía Antinarcóticos, la Dirección Nacional de Estupefacientes y el Instituto Colombiano Agropecuario, “viene analizando la factibilidad de desarrollar el modelo de vigilancia en salud pública en plaguicidas, con énfasis en la vigilancia del Glifosato, en las áreas donde se hace uso de este herbicida, con el fin de vigilar la ocurrencia de posibles efectos sobre la salud humana.”³³ En la nota se agrega que “para resultados concluyentes sobre la asociación de la exposición con Glifosato con efectos en la salud humana,

³¹ Por medio del Oficio 66128 de agosto 9 de 2001, la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud remite el Documento “Plan de Salud frente a la aplicación de herbicidas en la erradicación de cultivos ilícitos” formulado en 1992.

³² La manera de atender adecuadamente la vigilancia epidemiológica es a través de la realización de 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. Con el fin de dimensionar los posibles efectos crónicos, es necesario realizar un seguimiento por generaciones.

³³ Ministerio de Salud. Oficio 101109 de octubre 5 de 2000.

se requiere llevar a cabo investigaciones comparadas de casos agudos y controles durante un largo periodo de observación (...).”

Un año después, en septiembre de 2001,³⁴ el Ministerio reitera que “no ha realizado estudios experimentales en el país que señalen el impacto del Glifosato por aspersión aérea en la salud humana” y con relación al Programa de Vigilancia indica que “está desarrollando una propuesta de vigilancia de los riesgos y efectos para la salud del uso de plaguicidas dentro del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, SIVIGILA, orientado a la captación de casos de intoxicaciones por plaguicidas.” De este modo, el Ministerio reconoce que no hay estudios sobre las consecuencias de la exposición de la población al Glifosato.

También el Instituto Nacional de Salud, en carta de respuesta a la Defensoría,³⁵ reconoce igualmente que “no se ha realizado estudio alguno” sobre los posibles efectos en la salud del uso del Glifosato, Round Up y demás mezclas con surfactantes empleadas en el programa de erradicación de cultivos ilícitos.

En estas circunstancias, se concluye que las autoridades de salud carecen de estudios, estadísticas y datos que les permitan afirmar la inocuidad de los químicos que se aplican dentro del programa de erradicación y que, por lo tanto, no tienen elementos técnicos para aportar al debate nacional e internacional sobre sus efectos. Dicha situación es inexcusable y demuestra la falta de interés de las autoridades responsables, pues no es comprensible que, después de veinte años de realizadas las primeras aspersiones en la Sierra Nevada de Santa Marta y en el Guaviare y de diez años de iniciado “formalmente” el programa de erradicación aérea con químicos, aún no se cuente con dichos estudios.

Adicionalmente, pese a que le corresponde al Ministerio de Salud coordinar los planes de vigilancia epidemiológica y control sanitario de plaguicidas, esta Cartera no posee la información necesaria para diseñar las acciones, programas y planes de emergencia que le permitan atender a las poblaciones que denuncian alteraciones en la salud como consecuencia de las aspersiones aéreas. Durante sus recorridos por los diferentes lugares del país en donde se han adelantado aspersiones, la Defensoría ha encontrado que, las direcciones y puestos de salud tienen deficiencias en los programas de vigilancia epidemiológica y no cuentan con planes de emergencia e instrumentos que permitan recolectar, sintetizar y evaluar la información que se obtiene en las consultas médicas sobre supuestos efectos de las fumigaciones. Además, se ha establecido que las instituciones oficiales no cuentan con la

³⁴ Oficio SBP-221, del 12 de septiembre de 2000, mediante el cual el Ministerio de Salud responde algunas preguntas formuladas por la Dra Aida Vides, Magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la Acción Popular N° 022 que se encuentra en trámite en ese despacho.

³⁵ Respuesta al oficio 4050-0667 de la Defensoría, de fecha 13 de septiembre de 2001, recibido el 25 de septiembre de 2001.

capacidad y tecnología necesarias para poder realizar, por ejemplo, análisis en orina de personas expuestas al herbicida³⁶ o para detectar Glifosato en tejidos humanos.³⁷

2.1.4. La falta de certeza científica sobre los efectos del Glifosato en la salud.

Consecuencia de todo lo anterior, es la inexistencia de información, pertinente y confiable, que permita dilucidar, de manera científica, las diferentes opiniones sobre los efectos de los químicos en las aspersiones aéreas. Actualmente, no es posible afirmar ni negar, categóricamente, que las causas de las consultas médicas que se presentan luego de realizadas las fumigaciones, están asociadas o no con éstas.

En efecto, si bien es cierto que existen algunos documentos de las mismas autoridades de salud de las zonas afectadas que reconocen que, luego de ejecutadas algunas operaciones de erradicación aérea con químicos, se produce un aumento de las consultas por síntomas como alergias y brotes en la piel, fiebre, dolores de cabeza, gripas, diarrea, vómitos, dolor abdominal y mareos,³⁸ también es verdad que no se ha podido demostrar el nexo de causalidad entre ellas.

En este sentido, el estudio realizado por la Clínica de Toxicología Uribe Cualla, financiado por la Oficina de Asuntos Narcóticos (NAS) de la Embajada de los Estados Unidos, para evaluar los impactos en la salud de las fumigaciones con sustancias químicas en los departamentos del Putumayo y de Nariño señala: “(...) no hay reportes con certeza científica que indiquen perjuicios sobre la salud. Además, no se han reportado casos o quejas en hospitales regionales del área de influencia de las aspersiones, que a través de las historias clínicas, se pueda demostrar algún nexo de casualidad.”³⁹ Concretamente, sobre la investigación adelantada en torno a las quejas presentadas en el municipio de Aponte, Departamento de Nariño, en donde

³⁶ El Ministerio de Salud, por medio de oficio 9633 del 6 de febrero de 2002, envió a la Defensoría del Pueblo copia del Informe de la Organización Panamericana de la Salud, de fecha 14 de febrero de 2000, sobre el acompañamiento al Ministerio para evaluar las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos. En este informe se anexan algunas propuestas, fechadas en julio de 2000, del Instituto Nacional de Salud para la adquisición de equipos para la realización de análisis en orina de personas expuestas al Glifosato o Round Up. Llama la atención que en las referidas propuestas se señale que son las mismas presentadas en 1993 con los precios actualizados del 2000.

³⁷ Oficio del 24 de diciembre del 2001, del Instituto Nacional de Medicina Legal, relacionado con la solicitud formulada por la Defensoría del Pueblo de efectuar estudios complementarios de necropsia de un menor de 11 meses de edad, quien presuntamente murió como consecuencia de las fumigaciones.

³⁸ En este sentido, en el Informe remitido por el Departamento Administrativo de Salud del Putumayo, con oficio 02427 de julio 11 de 2001, se expresa que, desde la iniciación de las fumigaciones, en los hospitales y centros de salud de Orito, la Hormiga (Valle de Guamuez) y la Dorada (San Miguel) se observó un notorio incremento en las causas de consulta por problemas de dermoreacción, abscesos, impétigo, infecciones gastrointestinales, respiratorias y conjuntivitis.

³⁹ Policía Nacional. Dirección Antinarcóticos, Oficio 1607, de agosto 9 de 2001, en el que se cita las conclusiones del referido estudio.

se evaluaron 24 posibles casos, se concluye que “(...) en la gran mayoría de los casos, no existe nexo de causalidad entre los problemas de salud reportados y la erradicación aérea”,⁴⁰ y a igual conclusión se llegó en el estudio realizado en los municipios de Orito, la Hormiga y San Miguel, Departamento de Putumayo.

No obstante, el Doctor Camilo Uribe Granja, Director de la Clínica que realizó los estudios, ha reconocido que estos no son concluyentes, pues es necesario “(...) hacer seguimiento permanente a mediano y largo plazo que ratifique o no los hallazgos de nuestros estudios con relación a la no evidencia de nexo de causalidad entre la aspersión del Glifosato por vía aérea y las alteraciones en el estado de salud de la población.”⁴¹ Agrega que es indispensable “la realización de investigaciones que incluyan la evaluación sobre la salud pre y post aspersión, ya que los estudios realizados fueron de tipo retrospectivo; se hace necesario para medir impactos sobre la salud, la evaluación del estado de salud antes de una aspersión y la evaluación posterior tanto médica como analítica.”

Así, el hecho de que no se haya podido demostrar la relación de causalidad entre las afecciones a la salud y las aspersiones aéreas en los cultivos ilícitos no implica negar la existencia del riesgo para la salud de los habitantes de la zona fumigada. Ello por cuanto el aumento de ciertos síntomas y dolencias entre la población de las áreas fumigadas⁴² y la falta de certeza científica sobre el nivel de toxicidad de la mezcla

⁴⁰ Clínica Uribe Cualla, Informe Final del estudio de las denuncias de daños a la salud relacionadas con la erradicación aérea en Colombia. Septiembre de 2001.

⁴¹ Testimonio de Camilo Uribe Granja, Toxicólogo y Director de la Clínica Uribe Cualla, dentro Acción Popular, expediente 00-022, que se tramita en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda. Subsección B.

⁴² Como se mencionó, el aumento de las afecciones a la salud en el Departamento del Putumayo, en el primer trimestre del 2001, ha sido establecido por el Departamento Administrativo del Salud del Putumayo – DASALUD-, el que, además, ha señalado que “no todas las personas que fueron alcanzadas [por las aspersiones] acudieron a los organismos de salud, por falta de recursos económicos o percepción errónea de la forma en que debía haberse tratado los problemas de salud que experimentaron.” Así mismo, el informe indica el alto número de quejas presentadas ante las Personerías de los diferentes municipios por habitantes que se consideraron afectados en su salud por la fumigación y, finalmente, pone de presente la necesidad de la realización de estudios para poder determinar las reales causas de la sintomatología y tomar medidas al respecto. De otro lado, Acción Ecológica, organización ecuatoriana presentó un reporte a las autoridades ecuatorianas sobre “los impactos de las fumigaciones en la frontera ecuatoriana”, en el que también da cuenta de las intoxicaciones agudas de las personas que habitan a menos de 5 Km de donde se realizaron las fumigaciones con Round up, y de los síntomas más frecuentes en las zonas de fumigación directa: fiebre - indicativo de la presencia en sangre del químico fumigado-; diarreas, cefaleas y tos - signos claros de que el químico ha penetrado en el organismo por vía oral y respiratoria y que produce efectos sistémicos-; dermatitis, irritación de conjuntivas y vómitos, que confirman la entrada por piel y mucosas del Round up, entre otros. Más recientemente, luego de las fumigaciones realizadas en el sur del Putumayo a mediados del mes de noviembre de 2001, se han recibido nuevas denuncias sobre síntomas como epigastralgia, diarrea y vómito, que presentaron algunas personas luego de las aspersiones.

Las denuncias por los daños en la salud causados por las fumigaciones aéreas se han presentado también en otros departamentos en donde se ejecuta el programa de erradicación forzosa, como Caquetá, Cauca, Nariño y Vichada. En este último, por ejemplo, luego de las fumigaciones del 19 al 23 de octubre de 2001, las comunidades del corregimiento Guerima, la inspección de Puerto Príncipe, Chupave y demás regiones al

utilizada (Glifosato + POEA + Cosmo Flux) son razones suficientes para considerar su uso como una amenaza para la salud. En este sentido, puede decirse que es precisamente la falta de certeza sobre los efectos que la utilización de dicha sustancia química puede causar a la salud de las personas, lo que convierten su uso en una amenaza de los derechos a la salud, a la vida y a la integridad personal.

Pese a lo anterior, el Gobierno insiste en la baja toxicidad de la citada mezcla. Fundamenta su posición en reportes de algunas agencias ambientales del mundo y en parte de la literatura científica internacional sobre el Glifosato, ingrediente activo de la sustancia.

En contra de dicho argumento puede decirse que no se puede asumir la baja toxicidad del herbicida por la existencia de algunos estudios que así lo señalen, pues se cuenta igualmente con investigaciones y análisis que indican lo contrario. En efecto, existen estudios que advierten sobre los efectos crónicos que puede causar su uso. Así mismo, algunas investigaciones han reportado casos de intoxicación aguda – diferentes a aquellos relacionados con intentos de suicidio - y han cuestionado las afirmaciones acerca de la baja toxicidad de herbicidas comerciales como el Round Up, que contienen Glifosato.

Respecto a los **efectos agudos**, por ejemplo, en casos estudiados recientemente por toxicólogos japoneses⁴³ sobre intoxicación por ingestión accidental o intencional de Roundup y por exposiciones ocupacionales, se reportó que los síntomas de envenenamiento agudo pueden incluir dolor abdominal de origen gastrointestinal, diarrea, vómito, congestión pulmonar, neumonía, hemólisis y pérdida de conciencia, electrocardiogramas anormales, baja presión sanguínea y daño o falla renal. En la mencionada investigación se efectuó el análisis clínico de 56 casos de intoxicación por el herbicida Round Up y se constató que el herbicida era causante de las mencionadas afecciones.

En relación con los **efectos crónicos**, se conoce que la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA), en febrero de 1985, por primera vez y a través de un comité creado para los asuntos concernientes al Glifosato, consideró el **potencial cancerígeno** de la sustancia. Ello fue estimado con base en un aumento de la incidencia de adenomas en los túmulos renales de ratones macho, animales que se consideraban sensibles al producto.⁴⁴ Luego, en 1986, un Comité Asesor Científico

margen de los ríos Segua y Uva informaron que varias personas sufrieron de vómito, fiebre y dolores de cabeza después de la aspersión aérea.

⁴³ Probable Toxicity of surface – active agent in comercial herbicide containing glyphosate. Estudio realizado por los doctores Sawada, Y; Nagai, Y; Ueyama M; Yamamoto I., en febrero de 1998. Pub. en Lancet 1 (8580).

⁴⁴ Información sobre Glifosato uso y toxicología. Boletín No. 1. Ministerio de Salud. Subdirección de Control de Factores de Riesgo del Ambiente. División de Sustancias Potencialmente Tóxicas. Instituto Nacional de Salud. Febrero de 1.992.

(SAP) de la Agencia Federal para Insecticidas, Fungicidas y Rodenticidas de E.U. - FIFRA - determinó que el potencial cancerígeno del Glifosato no podía ser establecido a través de los datos existentes y propuso que se repitieran estudios en ratas y/o ratones con el fin de clarificar los datos confusos. Sin embargo, los referidos estudios no se realizaron y, posteriormente, en junio de 1991, la División de Efectos en Salud de E.U. - HED - reunió un Comité para evaluar el Glifosato con particular énfasis en su potencial cancerígeno. Este comité concluyó que el Glifosato debía ser clasificado en el grupo E (evidencia de no carcinogénesis para humanos) con la advertencia de que “la designación de un agente en el Grupo E se basa en la evidencia disponible hasta el momento de la evaluación y no deber ser interpretada como una conclusión definitiva de que el agente no será un cancerígeno bajo ninguna circunstancia”.⁴⁵ En este sentido, las dudas sobre el potencial carcinogénico del Glifosato persisten.

Además, recientemente se han realizado algunas investigaciones científicas que revalidan la tesis del potencial carcinogénico del herbicida. Por ejemplo, un estudio realizado por los doctores Lennarth Harddell y Mikael Ericsson del Departamento de Oncología del centro médico de Örebro, Suecia, y del Departamento de Oncología del Hospital Universitario de Lund, Suecia,⁴⁶ en el que se analizan una serie de casos respecto a la relación entre el Lymphoma tipo No Hodgkin y la exposición a plaguicidas, concluye que existe un riesgo de 2.3, es decir 130% de probabilidad, de contraer una enfermedad de este tipo por exposición al Glifosato. Esta relación entre el uso del herbicida y el aumento del riesgo de que se desarrolle el linfoma no-hodgkin es considerada en otros estudios,⁴⁷ entre los que se puede igualmente destacar el realizado en los países de Asia del Este en donde se constató el incremento de dicha enfermedad, que de acuerdo con la asociación americana para el cáncer, ha sido de un 80% a partir de los años 70.⁴⁸ Así mismo, la médico toxicóloga María Helena Arroyave, ex investigadora del Instituto Nacional de Salud, con fundamento en estas y otras investigaciones extranjeras, ha señalado como posible efecto tardío de la exposición a dicha sustancia la aparición de cáncer de hígado, estómago, linfoma (cáncer de tejido linfático), entre otros. La toxicóloga estima que “se debe hacer un alto en el uso del Glifosato” mientras se obtiene toda la información que se requiere y se realizan estudios que permitan hacer una

⁴⁵ EPA, 1.991

⁴⁶ Lennart Harddell y Mikael Eriksson; A Case-control Study of Non-Hodgkin Lymphoma and Exposure to Pesticides. Artículo publicado por la American Cancer Society, 1999.

⁴⁷ “New study links world’s biggest selling pesticides to cancer” (Pesticide Action Network – PAN - Asia and the Pacific. Junio 21 de 1999 y “ Glifosato, parte 1. Alternativas en los pesticidas” estudio realizado por Caroline Cox. Journal of pesticide reform, vol. 15, numero 3, Northwest Coalition for Fall. Otoño de 1995.

⁴⁸ “New study links world’s biggest selling pesticides to cancer” (Pesticide Action Network – PAN - Asia and the Pacific. Junio 21 de 1999.

evaluación de dicho producto. A su juicio, hay un riesgo grave para la salud y, de no tomarse medidas para mitigarlo, será irreversible.⁴⁹

De otro lado, también existen investigaciones que indican los posibles **efectos mutagénicos** y **teratogénicos** del Glifosato⁵⁰, así como otros que lo señalan como causante de daño hepático.⁵¹

En suma, existen diversos estudios científicos cuyos resultados muestran la significativa ecotoxicidad del Glifosato y sus efectos nocivos – agudos y crónicos – para la salud humana. Adicionalmente, una buena parte de la literatura internacional, incluso de aquella que defiende la baja toxicidad del compuesto, ha reconocido que los datos con los que se cuenta respecto de los efectos de la utilización del herbicida no son suficientes y que es necesario continuar con las investigaciones en aras de determinar en definitiva el grado de toxicidad de éste. De este modo, en la actualidad no se puede sostener, como lo hacen las autoridades encargadas del programa de erradicación, que el Glifosato no es nocivo para la salud.

Adicionalmente, tampoco se cuenta con estudios sobre los efectos del herbicida en los animales y plantas de consumo humano, ni sobre las implicaciones de éste en la salud humana, en consideración a la cadena alimenticia. Tal situación constituye una amenaza a la seguridad alimentaria (C.P., 65), definida como “el grado de garantía que debe tener la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras.”⁵²

A la falta de claridad técnica y científica sobre los efectos del Glifosato en la salud hay que agregar el hecho de que, como se mencionó, en el país se emplea el Glifosato en combinación con otras sustancias químicas, tales como el Cosmo Flux y el POEA.⁵³ Si bien dicha mezcla fue clasificada recientemente por el Ministerio de Salud como Medianamente Tóxica (categoría III),⁵⁴ todavía no se conocen sus efectos.

⁴⁹ Testimonio de María Elena Arroyave dentro Acción Popular, expediente 00-022, que se tramita en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda. Subsección B.

⁵⁰ A este respecto puede verse "Información sobre Glifosato uso y toxicología. Boletín No. 1. Ministerio de Salud. Subdirección de Control de Factores de Riesgo del Ambiente. División de Sustancias Potencialmente Tóxicas. Instituto Nacional de Salud. Febrero de 1.992.

⁵¹ Ibid.,

⁵² Junta del Acuerdo de Cartagena, IV Consejo Presidencial Andino. Acta de la Paz, 29 y 30 de noviembre de 1990.

⁵³ Ello a pesar de que el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó únicamente el uso del Glifosato y no existe autorización expresa de este Consejo para emplear el Cosmo Flux en las operaciones de aspersión aérea de cultivos de coca, amapola y marihuana.

⁵⁴ Oficio del Ministerio de Salud, del 8 de octubre de 2001, dirigido a la DNE.

Las anteriores circunstancias prueban que es ampliamente justificada la preocupación de la Defensoría en torno al uso de químicos en el programa de erradicación y a sus efectos en la salud. Inquietud que, además, es compartida por otras instancias internacionales⁵⁵ y nacionales.⁵⁶

En conclusión, para esta Institución es evidente que tanto el incumplimiento de las disposiciones legales mencionadas como la inexistencia de estudios técnicos y científicos confiables sobre los efectos de la mezcla química utilizada en el programa de erradicación de cultivos ilícitos, conllevan a que el uso de ésta constituya una amenaza para la salud y la calidad de vida de los habitantes de las zonas objeto de las aspersiones. Adicionalmente, el aumento de ciertos síntomas y dolencias en la población de las zonas fumigadas evidencian que las fumigaciones constituyen un riesgo para la salud y la calidad de vida de las personas.

⁵⁵ En este sentido, el Gobierno norteamericano, como se mencionó, dispuso que su Embajada en Colombia contratara con la Clínica de Toxicología Uribe Cualla, en Bogotá, un estudio para evaluar los impactos de las fumigaciones con sustancias químicas en los departamentos del Putumayo y de Nariño. Así mismo, el Congreso de dicho país ha mostrado su inquietud por el asunto. También el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP) ha manifestado su preocupación y ha propuesto “una veeduría internacional que se encargue de evaluar el programa de erradicación.”

⁵⁶ La Contraloría General de la República, en diferentes oportunidades, ha manifestado su inquietud por la forma en que se ejecuta el programa de erradicación de cultivos ilícitos con químicos y, al igual que las Naciones Unidas, ha estimado conveniente la conformación de una Veeduría Internacional que supervise las operaciones de dicho programa.

2.2. La afectación del medio ambiente: el incumplimiento de la normatividad relacionada con la protección y conservación del medio ambiente en la ejecución del Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos con químicos.

La Constitución Política reconoce en varias de sus normas que la protección al medio ambiente involucra aspectos referentes al manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, la salubridad, y la calidad de vida del hombre, entendido éste último como parte integrante de ese mundo natural.⁵⁷ Este conjunto de disposiciones constitucionales propugna por la conservación y protección del ambiente y de los recursos naturales, para lo cual fija los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza.

En este sentido, puede afirmarse que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social Democrático de Derecho,⁵⁸ por cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para asegurar la calidad de vida para las generaciones presentes y futuras. Así mismo, la importancia de la protección y la conservación del medio ambiente, dada la incuestionable relación hombre - naturaleza y, en especial, la incidencia del equilibrio de ésta en el desarrollo de las personas individual y colectivamente consideradas, ha sido reconocida en numerosos instrumentos internacionales firmados por Colombia.⁵⁹

En desarrollo de las normas constitucionales y de los compromisos internacionales las autoridades han formulado la política ambiental nacional cuyo objetivo general es, precisamente, la protección y conservación del medio ambiente, de los recursos naturales, de la biodiversidad y, en especial, de las áreas ecoestratégicas, para garantizar la sostenibilidad del desarrollo nacional y el mejoramiento de la calidad

⁵⁷ Arts. 8o., 49, 58, 63, 67, 79, 80, 81, 95-8, 215, 226, 268-7, 277-4, 282, 289, 300-2, 310, 313-9, 317, 330, 331, 333, 334, 339, 340 y 366 de la C.P.

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia C-431/00.

⁵⁹ Dentro de los instrumentos universales de protección al medio ambiente, se destacan: (1) la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, de junio de 1972, o Declaración de Estocolmo, (2) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de junio 14 de 1992, (3) la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR), de febrero 2 de 1971; (4) la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington el 3 de marzo de 1973, (5) el Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, firmado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, (6) el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, de marzo 22 de 1985, (7) el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, del 16 de septiembre de 1987, (8) el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmado en Nueva York el 9 de mayo 9 1992 (9) el Protocolo de Kioto, de diciembre 11 de 1997 y (10) el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, de marzo 22 de 1989.

de vida de la población.⁶⁰ En dicha política se establecen varios componentes, como son el preventivo, el restaurador, el sancionatorio y el promocional, los cuales se han reglado, principalmente, en la Ley 99 de 1993 y en sus normas reglamentarias. No obstante, debe reconocerse que la referida política ha hecho énfasis en el carácter preventivo de las normas ambientales, por lo cual la función preventiva ha predominado frente a la gestión sancionatoria y coercitiva.

En efecto, tal circunstancia puede constatarse en la misma consagración de los principios fundamentales que para la política ambiental colombiana define la Ley 99 de 1993, en su artículo 1. A este respecto, puede destacarse el establecimiento del Principio de Precaución,⁶¹ el cual ya había sido reconocido en la Declaración de Río de 1992, firmada por Colombia. En aplicación del referido principio, las acciones ambientales deben anticiparse a las causas de degradación ambiental, evitarlas y atacarlas, pues no se puede esperar a que se tenga certeza científica de la ocurrencia de un daño para tomar las medidas de protección. Así, lo que se pretende es prevenir el potencial daño al medio ambiente mediante la toma de medidas preventivas cuando una evaluación científica objetiva ha indicado que hay motivos razonables de preocupación por la posible ocurrencia de tal daño. De otro lado, la misma Ley 99 define diversas formas de ejercer el deber de prevención y control del deterioro ambiental, dentro de las que sobresale la exigencia de licencias ambientales (Ley 99 de 1993, artículo 50 y ss.) y de planes de manejo ambiental (Ley 99 de 1993 y Decreto 1753 de 1994) para la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales nocivos sobre el ecosistema. La finalidad de imponer estas medidas es evitar, mediante un control estatal oportuno, el deterioro grave del medio ambiente, y obtener la racionalización del uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

En resumen, la prevalencia del componente preventivo en la política ambiental estatal es simplemente una consecuencia necesaria de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano, así como del imperioso desarrollo de los preceptos constitucionales que consagran el papel tutelar del ambiente por parte de las autoridades y de la comunidad.

No obstante, pese a lo anterior, las autoridades encargadas del programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos con químicos han omitido tomar las medidas

⁶⁰ A este respecto, puede verse la Política Ambiental Nacional del gobierno Pastrana que está reflejada en el componente ambiental del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, denominado Proyecto Colectivo Ambiental. En este se considera como finalidad principal "Restaurar y conservar áreas prioritarias en ecoregiones estratégicas, promoviendo el desarrollo regional y sectorial sostenible en el contexto de la Construcción de la Paz."

⁶¹ En el ordinal 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993 se consagra el Principio de Precaución así: "(...) cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente."

preventivas necesarias para que el desarrollo del mencionado programa no implique un riesgo de degradación del medio ambiente.

Aunque existen normas que se han establecido, precisamente, para evitar o disminuir los impactos ambientales que la ejecución de las fumigaciones pueda generar, las referidas autoridades no han obedecido dichas exigencias o han dilatado su cumplimiento. A este respecto, se conoce que el programa de erradicación aérea con químicos se ejecutó durante varios años pese a la falta de aprobación de un Plan de Manejo Ambiental, por parte del Ministerio del Medio Ambiente, y de la ausencia de una idónea Auditoría Ambiental. Así mismo, en la ejecución del procedimiento de erradicación se han desobedecido otras exigencias específicas establecidas por el mismo Consejo Nacional de Estupefacientes y por la autoridad ambiental. Además, la falta de medidas preventivas para evitar el deterioro del medio ambiente ha llevado al desconocimiento del principio de precaución, el cual, como se mencionó, es uno de los principios fundamentales de la política ambiental nacional e internacional.

A juicio de la Defensoría, estas circunstancias, que se explican seguidamente, se convierten en una inminente violación del deber constitucional de protección y conservación del ambiente y amenazan el derecho de todos a gozar de un ambiente sano.

2.2.1. La ejecución del programa pese a la falta de implementación de un Plan de Manejo Ambiental.

Como ya se ha señalado, el 31 de enero de 1992, mediante un comunicado, el Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó “la aspersion aérea controlada de cultivos ilícitos de amapola, mediante el agente químico Glifosato.” Dos años más tarde, mediante la Resolución 001 de 1994, se extendió dicha autorización a los cultivos de coca y marihuana. En la precitada Resolución se señala que su aplicación debe realizarse de manera que se “cumplan las condiciones técnicas debidas y bajo estrictos procedimientos de control, que aseguren el logro del propósito trazado y garanticen la no afectación de personas o recursos del entorno natural”.

Dado que el procedimiento de aspersion aérea se había aprobado antes de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, tal medida quedó cobijada bajo el régimen de transición establecido en el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994. Dicha norma indica que las actividades, obras o proyectos anteriores a la expedición de la ley 99 de 1993 que requirieran autorizaciones ambientales seguirían rigiéndose por la legislación anterior. Por lo tanto, no eran aplicables los artículos 49 y siguientes de la Ley 99 de 1993 que exigían y regulaban la obtención de Licencia Ambiental a

toda obra, proyecto o actividad que pueda “producir deterioro grave a los recursos naturales o al medio ambiente.” No obstante, el mencionado Decreto contemplaba que la autoridad ambiental, mediante providencia motivada, podría exigir a dichos proyectos “la presentación de planes de manejo y recuperación ambiental.”

De esta manera, en aplicación del régimen de transición, el Ministerio del Medio Ambiente no exigió la obtención de la Licencia Ambiental, pero ordenó⁶² a la Dirección Nacional de Estupefacientes presentar el Plan de Manejo Ambiental - PMA -, dentro de los Términos de Referencia establecidos en el Auto No. 558 A de agosto 13 de 1996. El Plan definido por el Ministerio debía contener los mismos elementos de una licencia y de un estudio ambiental, es decir “las especificaciones técnicas, la duración y los cronogramas de trabajo, los requerimientos logísticos, de personal y de equipo, y demás elementos necesarios para ejecutar las acciones de mitigación, compensación, prevención, manejo y monitoreo de los impactos, y planeación de soluciones de cualquier proyecto.”⁶³ Además, el Plan en comento permitiría cumplir lo observado por la autoridad ambiental, en el sentido de ser el “instrumento fundamental para el seguimiento del Programa, dado que los compromisos técnicos y de manejo ambiental y/o complementarios durante el proceso de evaluación ambiental, por la autoridad competente, quedan definidos en forma clara. Por lo tanto, podrán ser monitoreados de acuerdo con las especificaciones técnicas, los costos, los cronogramas, etc.”⁶⁴

Sin embargo, sólo hasta noviembre de 2001, casi seis (6) años después de haberse ordenado su implementación, el referido Plan de Manejo Ambiental fue impuesto por el Ministerio del Medio Ambiente.

La falta de aprobación y puesta en marcha de dicho plan se había debido al reiterado incumplimiento por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes de los parámetros establecidos por la citada Cartera en los referidos términos de referencia (auto 558^a de 1996). En efecto, en julio de 1998, la Dirección Nacional de Estupefacientes entregó una primera versión del Plan de Manejo Ambiental (PMA). En noviembre de ese mismo año, el Ministerio solicitó a la Dirección la entrega del capítulo VII del Plan, referente a la identificación y evaluación de impactos ambientales, el cual había sido omitido en la versión entregada inicialmente. Un mes después, la Dirección cumplió con la entrega de dicho capítulo. Sin embargo, la autoridad ambiental, luego de analizar la documentación, concluyó que se requería información complementaria para evaluar el riesgo ambiental y, por ende, en diciembre de 1999 requirió nuevamente a la Dirección para que la allegara.

⁶² Ministerio del Medio Ambiente. Concepto Técnico No. 0150 de julio 22 de 1996.

⁶³ Ministerio del Medio Ambiente. “La política ambiental del fin del siglo”, octubre de 1994. Ver: Las licencias ambientales como instrumento de gestión ambiental, texto de María Teresa Sauzer Umaña, Directora Ambiente Sectorial.

⁶⁴ Ibidem.

Posteriormente, en septiembre y octubre de 2000, la Dirección entregó nuevamente el Plan. No obstante, en diciembre de ese año, el Ministerio del Medio Ambiente indicó, otra vez, que ésta no cumplía con el auto 558^a de 1996.

En vista de lo anterior, el Ministerio decidió solicitar a la referida Dirección una versión del Plan en la que sólo se evaluaran los posibles riesgos ambientales del programa de erradicación en el departamento de Putumayo. Para la citada Cartera, las medidas del Plan que se establecieran para ese departamento podrían extenderse luego a las demás zonas del país. Sin embargo, ni siquiera dicha evaluación se cumplió y el “Plan de Manejo Ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos a partir de la evaluación potencial de operación del programa de aspersión en el departamento de Putumayo”, entregado por la Dirección en enero de 2001, fue rechazado por el Ministerio del Medio Ambiente, en mayo de 2001, mediante la Resolución 341 de 2001.

En la parte considerativa de la referida Resolución, el Ministerio reiteró que los documentos entregados hasta ese momento por la Dirección, para definir un adecuado Plan de Manejo, no respondían a los alcances y objetivos definidos en los Términos de Referencia. Entre otras cosas, expresó que en el documento presentado no existían análisis sustentados técnica y científicamente, que determinaran y valoraran los impactos ocasionados por la aplicación del Glifosato, ni se presentaba un conjunto de programas, acciones y medidas concretas de manejo ambiental relacionadas con la prevención, control, mitigación, compensación y corrección, de los posibles impactos y efectos causados por el programa.

En estas circunstancias, dicha Cartera decidió exigir a la Dirección Nacional de Estupefacientes el cumplimiento de una serie de medidas adicionales, de carácter preventivo, cuyo resultado serviría para “imponer en forma definitiva el Plan de Manejo Ambiental.”⁶⁵

⁶⁵ Resolución 341 de 2001 del Ministerio del Medio Ambiente. Entre las referidas medidas se contemplaban, las siguientes: (1) la obligación de realizar investigaciones de impacto ambiental en las áreas objeto de aspersión, así como estudios de la regeneración y dinámica ecológica de zonas asperjadas y de determinación la residualidad del Glifosato en el suelo y su afectación en las propiedades físico químico y biológicas de los mismos; (2) la definición e implementación de medidas alternativas de erradicación, con el fin de garantizar la protección al entorno ambiental y social en las áreas pobladas, de las que tienen infraestructura social y de las de abastecimiento de acueductos; (3) la caracterización ambiental y socioeconómica de las áreas nucleadas de cultivos ilícitos en cartografía 1:25.000, así como la identificación y caracterización de las áreas de exclusión en ésta misma escala; (4) la definición de franjas de seguridad, con el objeto de minimizar riesgos potenciales a ecosistemas circundantes; (5) la adopción de un Plan de Contingencia para la atención y el control de los eventos inesperados, de un Programa de Inspección, Verificación y Control en sitio, y de un Plan de Compensación para responder por los daños e impactos ambientales y (6) la obligación de evaluar, conjuntamente con el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano Agropecuario, las dosis de la formulación con el fin de minimizar los riesgos para la salud humana y el medio ambiente.

Con todo, pese a no haber cumplido íntegra y oportunamente las obligaciones adicionales impuestas por el Ministerio del Medio Ambiente en la Resolución 341 de 2001 – lo que se explicará más adelante-, el 7 de noviembre de 2001 la Dirección presentó una última versión del Plan de Manejo Ambiental, la cual, pocos días después, fue impuesta por la autoridad ambiental mediante la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001. Adicionalmente, la citada Cartera determinó una serie de pautas complementarias que pretendían corregir, completar u optimizar las diferentes medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación contempladas en el plan presentado. Sobre éstas, el Ministerio precisó que su imposición no era “excusa para no implementar el PMA de manera inmediata.”

Sin embargo, la puesta en marcha del citado Plan no fue inmediata, pues, el 10 de diciembre de 2001, la Dirección Nacional de Estupefacientes, inconforme con algunas de las medidas adicionales impuestas, impugnó la referida Resolución 1065 con el fin de que varios de sus apartes fueran modificados o aclarados. Igualmente, algunos de los terceros intervinientes en el proceso administrativo de establecimiento del PMA interpusieron recurso de reposición con el objeto de que se revocara la decisión de “imponer el PMA.”

Recientemente, el 31 de enero de 2002, la autoridad ambiental resolvió dichos recursos por medio de la Resolución 108 de 2002, confirmando en su gran mayoría lo dispuesto en la Resolución 1065 de 2001. De este modo, finalmente, luego de casi 6 años de haber sido ordenado, se logró el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación Aérea con Glifosato.

2.2.2. Las deficiencias de la última versión del Plan de Manejo Ambiental, presentada por la DNE y aceptada por el Ministerio del Medio Ambiente

La Defensoría reconoce que la imposición del Plan de Manejo Ambiental, luego de casi 24 años de ejecución del programa de fumigaciones, era una necesidad que no podía seguir postergándose. No obstante, esta institución estima que la última versión del Plan, presentada por la Dirección Nacional de Estupefacientes y aceptada con algunas modificaciones por la autoridad ambiental, aún no se ajusta a las exigencias establecidas en los Términos de Referencia fijados en el auto 558^a de 1996 del Ministerio. En este sentido, esta institución, mediante oficio 4050-1002 del 19 de diciembre de 2001, formuló a la citada Cartera algunas observaciones sobre el contenido del cuestionado plan. En términos generales, dichas observaciones pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- (1) Aunque en los Términos de Referencia se precisa que el Plan de Manejo “es para la aplicación de herbicidas para la erradicación de los cultivos ilícitos: amapola, coca y marihuana”, en pocas partes del Plan aprobado se hace

referencia a los parámetros que se deben seguir para la erradicación de los cultivos de marihuana.

- (2) En el Auto 558^a/96, concretamente en el capítulo 7 que corresponde al Plan de Manejo Ambiental, se sostiene que éste hará énfasis, entre otros, “en los programas para controlar impactos sobre la salud humana (...)”, para lo cual se debían realizar estudios de toxicidad del ingrediente activo o de la mezcla, los cuales se entiende que deben responder a las condiciones bio-físicas de las zonas en las que se ejecuta el programa. El Plan aprobado no cumple con este aspecto, pues sólo se alude a algunos estudios internacionales sobre la toxicidad del herbicida aplicado.
- (3) En el Programa de Gestión Social, según los términos de referencia, debe incluirse la atención en salud de la población de las zonas fumigadas. Sin embargo, se observa que en el plan presentado es muy poco el énfasis y desarrollo de este aspecto. Por una parte, la poca relevancia que se le da a el componente salud se deduce de la consideración formulada acerca de que la planificación de la vigilancia epidemiológica debe ser “lejana a la extravagancia económica y a la generación del innecesario pánico público”, ya que, pese a la falta de estudios, se estima que la población está expuesta en forma mínima a los efectos del herbicida. De otro lado, la Dirección Nacional de Estupefacientes se limita a hacer unas ‘recomendaciones’ en relación con la atención en salud.
- (4) Por otra parte, en el Plan de Gestión Social que se consagra en el Auto 558^a de 1996 se señala que éste debe “involucrar la participación de la ciudadanía y de las organizaciones comunitarias” y, para cumplir con ello, precisa que se debe “constituir un comité de participación y veeduría ambiental.” Con todo, en el Plan presentado no se hace referencia a dicho comité o a otros mecanismos de participación ciudadana.
- (5) Otro aspecto observado es la falta de concreción de algunos planes, programas y acciones. A pesar de que los Términos de Referencia fueron definidos hace más de 5 años, se advierte que en algunos de los programas se habla de ‘sugerencias’ o ‘propuestas’ sin concretar la forma o método de ejecución de ciertas acciones. Así mismo, en ciertos programas se presentan vacíos al no establecerse la tecnología por utilizar o los centros de investigación encargados de realizar determinadas pruebas.
- (6) Por último, en relación con el cumplimiento de la fiscalización del programa y la determinación de las responsabilidades se advirtió que, por una parte, el Ministerio dejó en cabeza de la Auditoría Técnica Ambiental, que aún no se ha contratado, el ejercicio de diversos controles, sin que se estableciera una

norma de transición en la que se determinara quién desempeñará esos controles mientras se contrata la referida auditoría. De otro lado, se percibió que en algunos programas del Plan se establecen diversas instancias como ‘responsables’ de su ejecución o como encargadas de hacer el ‘monitoreo y seguimiento’ de éste. A juicio de la Defensoría, en muchos de estos casos lo que se observa es una dilución de la responsabilidad en la ejecución de dichas funciones.

En estas circunstancias, en criterio de esta institución, las medidas contempladas en el Plan de Manejo Ambiental establecido sólo responden parcialmente a las exigencias del auto 558^a de 1996 y son insuficientes para evitar impactos negativos sobre el medio ambiente y la salud humana y animal. Como se mencionó, la Defensoría, en diciembre de 2001, formuló las anteriores observaciones al Ministerio del Medio Ambiente, para que éste las analizara y se pronunciara al respecto; no obstante, hasta la fecha no se ha recibido respuesta por parte de dicha Cartera.

2.2.3. La falta de contratación de la auditoría técnica ordenada por la Resolución 005 de 2000 del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Desde marzo de 1992, cuando se inició el programa de erradicación de cultivos ilícitos de Amapola, se contrató una auditoría ambiental, cuyo objetivo era garantizar el respeto y cumplimiento de las normas de seguridad, protección de la salud y del ambiente, durante la ejecución de dicho programa. La obligación de la Dirección Nacional de Estupefacientes de contratar dicha auditoría fue confirmada en la Resolución 001 de 1994, mediante la cual se extendió la autorización de erradicación aérea con químicos a los cultivos de coca y marihuana. Así, se dispuso que la referida auditoría ambiental se encargaría de controlar y supervisar la ejecución del programa de erradicación.

Con posterioridad, la máxima autoridad ambiental hizo algunos cuestionamientos a la labor de dicha auditoría y señaló que se necesitaba una auditoría que efectivamente (1) verificara, evaluara y orientara las acciones de erradicación, tanto las de los organismos decisorios y ejecutores del programa como las del programa de lucha contra las drogas; (2) fuese “independiente”, externa y “autónoma” de los órganos decisorios, ejecutores y operadores del programa; (3) incluyera participación comunitaria; (4) se encargara de dar cumplimiento a las normas en “materia de salud, medio ambiente y actividades agropecuarias”; (5) generara indicadores de eficiencia y eficacia de las erradicaciones y (6) mejorara la “transparencia y transferencia” de la información.

Con base en lo anterior, el Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante el artículo 9 de la Resolución 005 de agosto de 2000, dispuso la contratación de una auditoría técnica que se encargara de realizar el seguimiento al programa de erradicación de cultivos ilícitos con Glifosato, ‘en los aspectos técnicos, operacionales, así como la evaluación de los impactos ambientales, de la salud humana y en las actividades agropecuarias.’ Así mismo, se estipuló que dicha auditoría contaría a su vez con una interventoría técnica autónoma y externa y que la definición de los términos de referencia para la contratación de tal auditoría estaría a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes con la asesoría del Comité Técnico Interinstitucional, creado por la misma Resolución.

Con todo, luego de transcurrido más de un año y medio desde la expedición de la Resolución 005 y de ser ratificada la orden de contratar la auditoría por el Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la Resolución 341 de mayo de 2001, aún no ha sido contratada. El inicio del proceso de contratación estaba sujeto a la aprobación, por parte del referido Consejo, de los recursos que cubran el costo de la auditoría, los cuales fueron finalmente autorizados en agosto de 2001. De este modo, a través de la Resolución 1142 del 8 de noviembre de 2001, la Dirección Nacional de Estupefacientes ordenó la apertura del correspondiente proceso licitatorio; con todo, éste fue declarado desierto mediante la Resolución 1316 del 14 de diciembre de 2001. En consecuencia, sólo hasta el 14 de marzo de 2002, por medio de la Resolución 266 de 2002 la Dirección dispuso nuevamente la iniciación del proceso de contratación a partir del 1 de abril de 2002.

La demora en el inicio y trámite del proceso de contratación de la auditoría técnica, así como de la puesta en práctica de la correspondiente interventoría, entraña el desconocimiento de la importancia de tomar medidas preventivas y de control, en forma oportuna y eficaz, en materia ambiental.

2.2.4. El incumplimiento de otras obligaciones impuestas por el Consejo Nacional de Estupefacientes en la Resolución 005 de 2000.

Otra de las reformas introducidas por la citada Resolución 0005, fue la obligación de realizar un reconocimiento “**previo**” de las áreas de los cultivos ilícitos con el fin de “caracterizar el entorno social, cultural, epidemiológico, sanitario, económico y ambiental, determinar riesgos potenciales, aprovechamientos y existencia de cultivos ilícitos y su localización” (artículo 2).

Pese a que este artículo dispone que la Policía Nacional debe requerir a diferentes autoridades, institutos de investigación ambiental y organizaciones no

gubernamentales,⁶⁶ para obtener la información requerida para la caracterización ya mencionada, en la práctica ésta sólo se ha solicitado a algunas de estas⁶⁷ o no se ha hecho dentro del plazo dispuesto en la norma.⁶⁸ Lo anterior, además, impide que el Comité Técnico Interinstitucional pueda dar idóneo y cabal cumplimiento a sus funciones relacionadas con “estudiar, analizar y evaluar la información” a que se ha hecho referencia y, por lo tanto, “recomendar las áreas a asperjar” (artículo 8).

En noviembre de 2001, la Defensoría solicitó a la Dirección Nacional de Estupefacientes informar sobre el cumplimiento del artículo 2 de la Resolución 005 de 2000. En su respuesta,⁶⁹ la Dirección se limita a señalar que en el año 2001 la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional ha elaborado las caracterizaciones “en los departamentos de Putumayo, sur de Bolívar, Cauca, Nariño, Vichada, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés, Huila, Tolima y Norte de Santander” y precisa que “tales caracterizaciones en su momento fueron presentadas al Comité Técnico Interinstitucional, instancia que efectuó recomendaciones precisas con el fin de mejorar el nivel de detalle y las escalas de trabajo.” En el escrito se omite precisar si se cumplió con la obligación de requerir a las diferentes entidades para que allegaran la correspondiente información, y cuáles fueron las recomendaciones formuladas por el citado comité sobre las caracterizaciones de las áreas a asperjar.

De otro lado, a pesar de las reiteradas peticiones formuladas por la Defensoría al Consejo Nacional de Estupefacientes, este organismo no posee información sobre los trámites adelantados por el mismo para gestionar recursos para los Programas de Rehabilitación Social, Económica y Ecológica de las zonas asperjadas, a los que hace referencia el artículo 12 de la Resolución 005. Además, al responder los recientes cuestionamientos de la Defensoría a este respecto, la Dirección Nacional de Estupefacientes se limita a señalar que “ha dado traslado a la Policía Nacional, al

⁶⁶ El párrafo 2º del artículo 2 dice: “con el fin de caracterizar el entorno social, cultural, epidemiológico, sanitario, económico y ambiental, determinar riesgos potenciales, aprovechamiento y existencia de cultivos lícitos y su localización, la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos, solicitará la información relacionada con estos temas, a los Gobernadores, Secretarías de Agricultura, Alcaldes, Corporaciones Autónomas Regionales, Seccionales del ICA, Direcciones Departamentales de Salud, Universidades, Institutos de Investigación Científica y cualquier otra institución que tenga información relacionada con estos temas. Para efectos de suministrar dicha información las autoridades tendrán un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la solicitud de información. En caso de no obtener la información requerida se dejará constancia.”

⁶⁷ Policía Nacional. Dirección Antinarcóticos. Oficio 0996 de mayo 29 de 2001, al Defensor del Pueblo. En respuesta a la solicitud de la Defensoría sobre el cumplimiento del artículo 2 de la Resolución en comento, remite copia de las comunicaciones dirigidas a los alcaldes de Tibú, Zulia, Convención, Cúcuta, Teorama, Sardinata y Tarra.

⁶⁸ Dirección Nacional de Estupefacientes. Documento de la Auditoría Ambiental, se lee que “(...) según información de ARECI, (Policía Antinarcóticos) el día 14 de diciembre de 2000, se envió la solicitud de información a las siguientes entidades: Secretario de Salud del Putumayo, Jefes Procuradores Delegados – Ministerio Público, Procurador Agrario y Ambiental Seccional Putumayo, Gobernador Departamento de Putumayo, alcaldes de Puerto Caicedo, Puerto Asís, Orito, Puerto Leguizamo y Valle del Guamuéz.” Las fumigaciones en ese departamento, según las autoridades, se iniciaron el 19 de diciembre, es decir que las citadas comunicaciones se enviaron con 5 días de anticipación.

⁶⁹ Oficio recibido por la Defensoría del Pueblo el 5 de diciembre de 2001.

Fondo de Inversiones para la Paz, la Red de Solidaridad Social, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo y a las autoridades territoriales que vienen trabajando en los Consejos Seccionales, a fin de que manifiesten las gestiones adelantadas para atender a la población afectada por las aspersiones.”⁷⁰ Así, en su respuesta la citada Dirección no contesta si los referidos recursos se han gestionado o no, lo que haría pensar que no se ha realizado trámite alguno a este respecto.

2.2.5. El desconocimiento de algunas recomendaciones formuladas en el seno del Consejo Nacional de Estupefacientes en su sesión del 5 de diciembre de 2000.

Como consecuencia de las aspersiones sobre el Proyecto de la Agencia de Cooperación Alemana - GTZ - y la Red de Solidaridad Social en la Bota Caucaña, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó un procedimiento para la exclusión de áreas del programa de erradicación. Tal procedimiento comprende: (1) la georeferenciación previa de los proyectos financiados por organismos nacionales e internacionales y de las demás áreas de exclusión del programa de fumigaciones, (2) el concepto que sobre el particular debe expedir el Comité Técnico Interinstitucional y (3) la aprobación de dichas áreas por parte del mencionado Consejo.⁷¹

No obstante, dicho procedimiento se ha desobedecido pues fue, precisamente, el incumplimiento de este trámite lo que originó la denuncia de la Defensoría por las aspersiones indiscriminadas realizadas en el departamento del Putumayo. Dentro de estas fumigaciones, sobresalen las llevadas a cabo sobre el resguardo de Yarimal, pocos días después de realizarse la referenciación geográfica y de suscribirse el Pacto de Erradicación Voluntaria con las comunidades indígenas.⁷²

Sobre el cumplimiento de este procedimiento, en oficio reciente,⁷³ la Dirección Nacional de Estupefacientes ha informado que para realizar la georeferenciación de las áreas de exclusión, concretamente para levantar la cartografía de ubicación, se firmó un convenio inter-administrativo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC -. No obstante, explica que por dificultades en el desarrollo del Convenio, la Dirección ha realizado “algunas consultas con expertos respecto a las escalas requeridas para las caracterizaciones.” De esta manera, en su oficio, dicha entidad está reconociendo que aún no se ha establecido, en forma definitiva, cómo se realizará la mencionada georeferenciación. Adicionalmente, tal organismo sólo

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ El Procedimiento está contemplado en los documentos “Informe sobre el Proceso para localizar geográficamente las zonas en las cuales se adelantan programas y proyectos de sustitución de cultivos con recursos nacionales y de cooperación internacional” y “Consideraciones a determinar para el desarrollo de programas de erradicación y de las zonas de exclusión”.

⁷² Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial No. 4 de 2001 e Informes Defensoriales Nos. 1 y 2 de 2001.

⁷³ Oficio recibido por la Defensoría del Pueblo el 5 de diciembre de 2001.

informa que, hasta el momento, ha iniciado la primera fase del proyecto “sistema de información georeferenciado para zonas con presencia de cultivos ilícitos”, consistente en “el diseño y construcción de un sistema para el Departamento del Putumayo, el cual permite caracterizar el entorno social, cultural, epidemiológico, sanitario, económico y ambiental, entre otros, del departamento.” Lo anterior indica que el procedimiento aprobado por el Consejo Nacional de Estupefacientes para la exclusión de áreas del programa de erradicación no se ha implementado, pues no se ha concluido la referida georeferenciación.

2.2.6. El incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas en la Resolución 341 de 2001 del Ministerio del Medio Ambiente.

Como se indicó antes, el Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la Resolución 341 de 2001, rechazó la versión del Plan de Manejo Ambiental para el Departamento del Putumayo, presentada por la Dirección Nacional de Estupefacientes en enero de 2001 y decidió ordenar la aplicación de una serie de medidas preventivas, cuyos alcances, se estimaba, se emplearían para establecer de manera definitiva el referido Plan. Algunas de estas medidas debían cumplirse de forma inmediata y otras en un plazo hasta de seis (6) meses.

Entre aquellas de aplicación inmediata se encontraba la realización de la caracterización ambiental y socioeconómica de las áreas nucleadas de cultivos ilícitos en cartografía 1:25.000, así como la identificación y caracterización de las áreas de exclusión en ésta misma escala (artículo 5, literales a y b, de la Resolución 341 de 2001). Esta medida no fue cumplida de acuerdo con lo ordenado por la autoridad ambiental. La Dirección explicó que, a pesar de que había solicitado al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAG - presentar una propuesta para levantar la referida cartografía y así dar cumplimiento a lo ordenado por la Resolución 341, la propuesta presentada por dicho instituto no se ajustó técnica ni económicamente a sus necesidades.⁷⁴ De este modo, para el mes de noviembre de 2001, cuando se presentó una última versión del Plan de Manejo Ambiental, aún no se contaba con la caracterización requerida. Ante ello, el Ministerio del Medio Ambiente, en la parte considerativa de la Resolución 1065 de 2001, precisa que en la Resolución 341 de 2001 solicitó “la caracterización ambiental y socioeconómica de las áreas de los cultivos ilícitos, así como la información de las áreas de exclusión en las escalas allí señaladas, bajo la consideración de que este **nivel de detalle es el más adecuado** para los propósitos de análisis de los impactos ambientales que puedan llegarse a ocasionar en el marco del desarrollo del proceso de evaluación y seguimiento ambiental.” No obstante, agrega que en razón de las “limitaciones por parte de las entidades encargadas de la producción de la información cartográfica

⁷⁴ Primer Informe de Avance en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Resolución 341 de 2001, presentado por la Dirección Nacional de Estupefacientes el 8 de agosto de 2001.

para proveer cartografía a la escala requerida para algunas zonas objeto del programa, el Ministerio acepta los argumentos técnicos esbozados por el IGAC en el sentido de presentar la información requerida a escala 1:100.000.” En estas circunstancias, la autoridad ambiental ordena a la Dirección realizar en **forma inmediata** la solicitada caracterización.

Por otra parte, dicha entidad también incumplió, parcialmente, la orden de adoptar “inmediatamente” un Plan de Contingencia para la atención y el control de los eventos inesperados, un Programa de Inspección, Verificación y Control en sitio y un Plan de Compensación para responder por los daños e impactos ambientales (artículo 6). En efecto, si bien la citada Dirección se ocupó del diseño de estos, en noviembre de 2001, cuando se presentó la última versión del Plan de Manejo Ambiental aún no se habían implementado efectivamente y, en consecuencia, en las consideraciones de la Resolución 1065 de 2001 el Ministerio insiste en que estos deben llevarse a cabo “en forma inmediata.”⁷⁵

De otro lado, respecto a las medidas que debían cumplirse en un plazo hasta de seis (6) meses, la Dirección Nacional de Estupeficientes incumplió su obligación de realizar sobre las áreas objeto de aspersión “evaluaciones de impacto ambiental, conducentes a establecer la naturaleza y características de los posibles impactos ambientales generados por dicha actividad en los cuatro (4) meses anteriores” (artículo 2). Igualmente, tampoco inició investigaciones sobre la regeneración y dinámica ecológica de zonas asperjadas y la determinación de la residualidad del Glifosato en el suelo y su afectación en las propiedades físico químico y biológicas de los mismos, utilizando parcelas demostrativas y representativas de los cultivos ilícitos (artículo 7), para lo cual tenía un plazo de tres (3) meses.

En relación con estas investigaciones, hasta noviembre de 2001, la Dirección se había limitado a presentar propuestas en las que precisaba los objetivos y la metodología que pretendía utilizar en estos estudios, la cual incluye, por ejemplo, el muestreo y análisis de suelos, aguas, vegetación y el análisis de la biodiversidad de los microorganismos en el suelo. Pero, como ya se mencionó, en la práctica no había iniciado la ejecución de las investigaciones.⁷⁶

⁷⁵ Adicionalmente, el Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la Resolución 1066 de 2001, abrió investigación a la Dirección Nacional de Estupeficientes por el presunto incumplimiento, entre otras, de “las obligaciones establecidas en el literal b) del artículo sexto de la Resolución 341 de 2001, en relación con la verificación en sitio de la efectividad de la aplicación de medidas de manejo ambiental durante la operación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos; y la evaluación, previo diseño para tal fin, mediante indicadores de eficiencia y efectividad, así como la aplicación de medidas de manejo ambiental del programa de erradicación de cultivos ilícitos, en cuanto a los términos exigidos para su desarrollo.”

⁷⁶ En la Resolución 1066 de 2001 del Ministerio del Medio Ambiente, por la cual se abrió investigación a la Dirección Nacional de Estupeficientes, también se elevó pliego de cargos por el presunto incumplimiento de la realización de estas investigaciones.

Todo lo anterior, en criterio de la Defensoría, evidencia que las autoridades encargadas de la ejecución del programa de erradicación aérea de cultivos no han observado su deber de protección al medio ambiente, pues pese a que formalmente se han diseñado y definido medidas de prevención y control de los factores de riesgo ambiental, muchas de esas medidas no han sido implementadas. Particularmente, esta institución considera que hasta que no existan estudios y análisis, sustentados técnica y científicamente, que valoren los impactos ocasionados por la aplicación del Glifosato y otros químicos, y hasta que no se hayan tomado medidas apropiadas de manejo ambiental, el programa de fumigaciones debería suspenderse.

2.2.7. El desconocimiento del Principio de Precaución en materia ambiental.

Como se indicó anteriormente, este principio fue adoptado en la Cumbre de Río de Janeiro e incorporado a la legislación colombiana mediante el ordinal 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, el cual prescribe: “(...) cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”⁷⁷ De este modo, basta la existencia de indicios sobre el daño al medio ambiente para que se configure la obligación de tomar las medidas que eviten la consumación de dicho deterioro ambiental.

La Defensoría ha recomendado la aplicación de este principio, mientras se adoptan los correctivos al programa de erradicación aérea con químicos. La recomendación de la Defensoría se sustenta, precisamente, en la falta de certeza científica sobre los efectos de las sustancias que se emplean para las aspersiones, sobre el medio ambiente y sobre la salud humana, animal, y vegetal. Dicha falta de certeza se evidencia en que aún no existen análisis, sustentados técnica y científicamente, que determinen y valoren los impactos ocasionados por la aplicación del Glifosato, junto con otros químicos en el programa de erradicación. En este sentido, como se expuso previamente, a pesar de que el Ministerio recientemente impuso el Plan de Manejo Ambiental, con base en la última versión sometida a su consideración por la Dirección Nacional de Estupefacientes, aún no se han realizado los estudios y análisis ordenados por el citado Ministerio que permitirán determinar el impacto ambiental y los efectos de dicha sustancia química en el suelo.

Por otra parte, en sus diferentes visitas a las zonas en donde se han realizado las aspersiones aéreas, la Defensoría del Pueblo ha comprobado los impactos negativos que dicho programa ha ocasionado a (1) los cultivos de pan coger y otras especies

⁷⁷ El principio de precaución también está consagrado en la Ley 164 de 1994, por la cual se aprobó el Convenio sobre Diversidad Biológica de firmado en 1992.

vegetales que se encontraban en proximidades de los cultivos ilícitos y fueron fumigados accidentalmente o, dada su proximidad a las áreas objeto de la aspersión, se vieron afectados por el efecto de 'deriva' (desviaciones de las fumigaciones por efecto del viento y la velocidad misma de las aeronaves); (2) los organismos acuáticos por la presunta contaminación de las aguas; (3) el suelo por la presunta pérdida de microorganismos descomponedores e incorporadores de materia orgánica al ciclo de nutrientes, lo que hace que indirectamente se destruya la vegetación.⁷⁸

A juicio de esta Institución, estos casos, junto con las innumerables quejas y testimonios recibidos por la Defensoría,⁷⁹ así como por las Personerías municipales en las diferentes zonas, referentes a daños ambientales y a la afectación de la salud, constituyen un indicio suficiente para dar aplicación al principio de precaución y adoptar las medidas pertinentes.

De este modo, se reitera, no es necesario aducir plena prueba del daño que las sustancias químicas utilizadas causan al medio ambiente para que se adopten medidas eficaces para preservar el medio ambiente. No tener la certeza de los efectos de dicha actividad sobre el medio ambiente debería ser suficiente para disponer la aplicación de las normas preventivas ambientales, hasta tanto no se compruebe la inocuidad de la práctica. De lo contrario, se estaría desconociendo el valor superior del medio ambiente como bien objeto de protección constitucional. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “la protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado moderno, por lo tanto toda la estructura de éste debe estar iluminada por ese fin, y debe tender a su realización”. En consecuencia, agrega la Corte, “cuando un daño potencial al ambiente **tenga una gran incertidumbre y sea muy significativo**, es necesario actuar sobre la base del principio de precaución, es decir, que debe ser utilizado para enfrentar todos los daños ambientales potenciales, tanto de responsabilidad del Gobierno como de los particulares.”⁸⁰

En vista de todo lo anterior, se reitera que la Defensoría ha solicitado al Consejo Nacional de Estupefacientes y al Ministerio del Medio Ambiente la suspensión de la erradicación aérea con químicos hasta que no se tomen las medidas tendientes a

⁷⁸ A este respecto, pueden consultarse los Informes Defensoriales 1 y 2 de febrero y abril de 2001 de la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo. Además, recientemente, a mediados de noviembre de 2001, una comisión conformada por funcionarios de la Defensoría y de otras entidades visitó los municipios del Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Asís y constató impactos en los cultivos de pan coger. Principalmente se vieron afectados los cultivos de yuca, plátano, piña, maíz, caña y arroz; así mismo se reportó la muerte de 2500 alevinos.

⁷⁹ Ver, por ejemplo, los informes de la Defensoría del Pueblo sobre las fumigaciones en los Departamentos de Caquetá, Putumayo, Nariño y Cauca. Solamente entre los meses de agosto y noviembre de 2001 la Defensoría del Pueblo conoció 1198 quejas relacionadas, en su mayoría, con la afectación de los cultivos de pan coger.

⁸⁰ Sentencia T-254/93.

evitar la degradación del ambiente. Dichas medidas se concretan, principalmente, en el establecimiento de un nuevo Plan de Manejo Ambiental que, realmente, se ajuste en su totalidad a los Términos de Referencia y a los demás requerimientos definidos por el Ministerio del Medio Ambiente, para lo cual se requiere la realización **previa** de estudios y análisis acerca del impacto que tiene sobre el ambiente y la salud humana, animal y vegetal la utilización de dichas sustancias en la erradicación de cultivos ilícitos. La demora y negligencia de las autoridades encargadas del Programa de Erradicación en la puesta en marcha de las referidas medidas preventivas "rompe los equilibrios que el Constituyente ha querido establecer mediante la consagración positiva de los principios de calidad de vida y desarrollo sostenible" y, por ende, atenta contra el ambiente sano y el mantenimiento de unas condiciones de vida digna, los cuales son bienes protegidos constitucionalmente.

En tales circunstancias, a juicio de la Defensoría, el desconocimiento de las normas preventivas que, precisamente, se han establecido con el fin de hacer efectiva la protección y conservación del medio ambiente, constituye un desacato de las normas constitucionales que ordenan su protección y representa una seria amenaza al derecho constitucional de todas las personas a gozar de un ambiente sano.

2.3. Grupos vulnerables afectados por la ejecución del programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos con químicos.

2.3.1. Los pequeños cultivadores

De conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política, el Estado debe proteger especialmente a ‘aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.’ De esta manera, la Carta Política consagra expresamente la obligación estatal de amparar a quienes se encuentren en condiciones de inferioridad o debilidad para que, por medio de dicha protección, se logre una igualdad sustancial. En este sentido, se establece una "diferenciación positiva" a favor de los más vulnerables, la cual corre a cargo del Estado, que debe suplir, hasta donde le sea posible, aquellas carencias de distinta índole que implican la condición de desventaja de dichas personas respecto del conjunto. De tal modo, la protección estatal de los grupos vulnerables debe abarcar una pluralidad de acciones y medidas de favorecimiento.

En relación con los campesinos, colonos e indígenas que tienen pequeños cultivos de coca, marihuana o amapola, los cuales se han convertido en el medio para obtener su sustento y el de su familia, la Defensoría ha manifestado que no debe utilizarse la erradicación forzosa con químicos.⁸¹ En efecto, puesto que estos conforman un sector vulnerable de la población, no pueden ser objeto de las mismas medidas represivas que, en general, se aplican a los cultivos comerciales o industriales. A estos pequeños cultivadores, ha indicado esta institución, debe dárseles un trato diferenciado, consistente en el desarrollo de planes alternativos efectivos que incluyan opciones socioeconómicas sostenibles y sustentables, que garanticen su derecho, así como el de su familia, a la subsistencia en condiciones dignas.

Sin embargo, en algunos ocasiones y pese a haberse suscrito pactos de erradicación voluntaria, los pequeños cultivos han sido objeto de fumigaciones indiscriminadas.⁸² Dicha situación, a juicio de esta Institución, se ha generado, principalmente, por la falta de claridad en el tratamiento diferencial que debe darse a estos pequeños cultivadores, y es consecuencia de la existencia de un régimen contradictorio

⁸¹ Postura que es compartida por el representante para Colombia y Ecuador del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas – UNDCP -, quién en comunicación del 19 de julio del 2001 dirigida al Defensor del Pueblo, señala que “las Naciones Unidas firmemente cree que los cultivos campesinos o indígenas deben ser eximidos de ser fumigados; no es justo ni eficiente.” Posición que fue reiterada en declaraciones a “la FM” de la cadena radial RCN, el 24 de julio de 2001.

⁸² La Defensoría del Pueblo ha denunciado dicha situación en diferentes oportunidades. Ver, por ejemplo, la Resolución Defensorial No. 4 del 12 de febrero de 2001 e Informes Defensoriales 1 y 2 de 2001, de la Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente. Recientemente, en diciembre de 2001, esta entidad conoció las denuncias de las autoridades indígenas del Pueblo Cofán, Zio-A’i y los Cabildos Indígenas del Valle del Guamuez y San Miguel en el Putumayo, en las que revelan que, a pesar de los acuerdos firmados, “las fumigaciones han seguido adelante.”

respecto a estos que, por un lado, criminaliza su conducta y, de otro, los hace beneficiarios de proyectos de desarrollo alternativo.

2.3.1.1. La falta de coherencia de la política pública referida a los pequeños cultivadores

Las normas penales consagran un régimen represivo para estos pequeños cultivadores. En este sentido, la Ley 30 de 1986 tipificó como delito todo cultivo de marihuana, coca y amapola que excediera la cantidad de 20 plantas; recientemente, la Ley 599 de 2000 (Código Penal) reafirmó que dicha conducta es delictiva y aumentó las penas. De otro lado, documentos de política del Consejo de Política Económica y Social, el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas y el Plan Colombia, entre otros, diferencian a los “pequeños cultivadores” de los cultivadores “industriales” o “comerciales” y precisan que los primeros deben ser destinatarios de medidas de intervención positiva por parte del Gobierno, como son los programas de sustitución y desarrollo alternativo. Así, estas últimas normas les otorgan un trato benévolo al considerar la situación de estos campesinos e indígenas dentro de un contexto socioeconómico y cultural global.

De esta forma, se evidencia la falta de coherencia dentro de la Política de Lucha contra las Drogas, puesto que, por un lado, se trata a estas personas como ‘delincuentes’ y, de otra parte, se les reconoce como ‘víctimas’ de la cadena de producción de drogas ilícitas y se les ofrecen alternativas socio-económicas lícitas con el fin de mejorar sus condiciones de subsistencia. A esta circunstancia habría que sumar la confusión a la hora de diferenciar los ‘pequeños cultivos’ de los cultivos industriales que son objeto de las fumigaciones aéreas, pues mientras el Consejo Nacional de Estupefacientes y la Dirección Nacional de Estupefacientes han indicado en diferentes documentos que se consideran pequeños cultivos los de menos de 2 hectáreas,⁸³ el Conpes y el Plan Colombia precisan que estos son los menores de 3⁸⁴ y el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – PLANTE- indica que estos son los cultivos de 3 hasta 5 hectáreas.⁸⁵

2.3.1.2. La desarticulación del programa de erradicación con los proyectos de desarrollo alternativo

De otro lado, las fumigaciones indiscriminadas han puesto en evidencia la falta de articulación del programa de erradicación aérea con químicos con los programas de

⁸³ Consejo Nacional de Estupefacientes R. 001/94, Dirección Nacional de Estupefacientes, Oficio No. 45539 de diciembre 28 de 2000.

⁸⁴ Documento Conpes 2734 de 1994, Plan Colombia, Respuesta del Departamento Nacional de Planeación a la proposición 091 de la Cámara de Representantes, 2000.

⁸⁵ Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – PLANTE-, en Oficio PNDA–DG-000-0-4709 de diciembre 27 de 2000.

desarrollo alternativo, al constatarse las fumigaciones sobre varios proyectos.⁸⁶ Así mismo, la coexistencia de las medidas de erradicación forzosa y los proyectos de desarrollo alternativo ha impedido que estos últimos se consoliden. En efecto, la ejecución de los programas de desarrollo alternativo – con los cuales se pretendía reducir la participación de la población campesina, afrocolombiana e indígena en las plantaciones ilícitas, mediante la creación de alternativas sociales y económicas lícitas que les permitan subsistir dignamente –, no ha sido la esperada y no ha respondido adecuadamente a las necesidades de este sector de la población.⁸⁷ En gran parte, ello se ha debido a la mencionada falta de coordinación y de planeación y a la escasa disponibilidad de recursos.⁸⁸

Adicionalmente, los campesinos, colonos e indígenas han perdido la confianza en las autoridades estatales. Las fumigaciones indiscriminadas sobre los pequeños cultivos vinculados a los referidos proyectos, así como el incumplimiento o demora en la ejecución de los proyectos de desarrollo alternativo ya aprobados, aumenta la incredulidad de este sector vulnerable de la población en las acciones estatales que se suponen buscan protegerlos. A ello debe agregarse que las aspersiones aéreas han perjudicado igualmente los cultivos de pan coger de estos grupos. En este sentido, por ejemplo, se ha comprobado que, efectivamente, se han afectado plantaciones de yuca y plátano, entre otros en Caquetá; de igual forma, en el Macizo Colombiano se han perjudicado cultivos de maíz, papa, arveja, cebolla, mora, lulo y frijol, entre otros; así mismo, en el Putumayo también se comprobó que se afectaron cultivos de plátano, yuca y maíz, entre otros.⁸⁹ De este modo, con las fumigaciones los grupos marginados no sólo pierden el medio para obtener su sustento, es decir, los cultivos de coca o amapola sino que, además, ven afectados sus cultivos de consumo familiar. Todo ello sin que en realidad se les ofrezca alguna alternativa socio-económica lícita que garantice su sostenibilidad y un procedimiento adecuado para

⁸⁶ Como se mencionó, varios proyectos en Nariño, Cauca y Putumayo fueron afectados por las fumigaciones realizadas en el transcurso del 2000 y comienzos del 2001.

⁸⁷ A este respecto, puede consultarse el Informe de la Defensoría del Pueblo antes citado.

⁸⁸ Además, es evidente la desproporción entre la asignación de recursos para el programa de fumigaciones y aquella para los programas de desarrollo alternativo. Por ejemplo, según datos de la Dirección Nacional de Estupeficientes, entre 1995 y 1999 se invirtieron \$2.340 billones de pesos en el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas. De estos, fueron destinados \$1.362 billones (58%) para la reducción de la oferta de drogas y sólo \$221.000 millones (9.4%) para los programas de desarrollo alternativo. Así mismo, de los US\$860.3 millones de dólares de ayuda del Gobierno norteamericano para el Plan Colombia 2000-2001, únicamente US\$68.5 millones (8%) se destinaron para desarrollo alternativo contra US\$642.3 millones (75%) designados a la lucha contra el narcotráfico.

⁸⁹ A este respecto, se pueden consultar los diferentes informes sobre las visitas realizadas por la Defensoría del Pueblo en cada una de esas regiones luego de las fumigaciones. En efecto, en el Informe de las fumigaciones en Caquetá se advierte de los daños en los cultivos de la localidad de Milán; en el Informe de las fumigaciones en Nariño y Cauca se señalan las afectaciones de los cultivos de pan coger en los municipios de Tablón de Gomez, Samaniego y San Sebastián, entre otros. Igualmente, en el informe sobre las fumigaciones en el Putumayo se hace referencia a los perjuicios causados en plantaciones lícitas de los municipios del Valle del Guamués y San Miguel.

la atención de sus quejas referentes a los daños causados a sus cultivos de pan coger.⁹⁰

En estas circunstancias, es claro que el Estado no ha tomado las medidas de intervención positiva necesarias para resolver la situación expuesta. Aunque es cierto que el Plan Colombia prevé un programa especial para la ‘población afectada por erradicación de cultivos ilícitos’ éste no ha operado efectivamente. Si bien para la ejecución de dicho programa se encuentran contemplados recursos económicos, las entidades encargadas de la atención⁹¹ –consistente en ayuda humanitaria y soluciones a corto plazo para garantizar la sostenibilidad alimentaria-, de la población afectada por las fumigaciones, no han podido actuar en forma oportuna y eficaz ya que no son informadas previamente de las aspersiones que se realizarán y, en consecuencia, se ven obligadas a improvisar sobre la marcha. En relación con esta situación, la Dirección Nacional de Estupefacientes ha reconocido que es necesario afinar las estrategias de coordinación entre la Policía Antinarcóticos y las entidades encargadas de atender a los afectados por las fumigaciones.⁹² Por otra parte, la población perjudicada social y económicamente por la ejecución del programa de erradicación, en muchos casos, se ve forzada a desplazarse; sin embargo, al hacerlo se encuentra igualmente desprotegida pues no se le reconoce el

⁹⁰ La Defensoría conoció que, en octubre de 2001, el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución 017 de 2001 por la cual se adopta un procedimiento para el trámite de quejas; no obstante, para esta Institución no es claro cómo el ‘Grupo de Quejas’, creado por ésta, va a determinar la relación de los daños con las aspersiones aéreas con el herbicida, ya que en el país no existe la técnica para medir los residuos de Glifosato en suelos, materia vegetal o animal. En este sentido, el Instituto Colombiano Agropecuario ha manifestado que solamente cuenta con la técnica y laboratorios para analizar las trazas de Glifosato o su principal metabolito en muestras de agua. De otro lado, la Resolución indica que no se llevarán a cabo las visitas de campo, para confirmar los daños, en lugares en los que la Policía Nacional indique la existencia de problemas de orden público. En consecuencia, teniendo en cuenta que, en las actuales circunstancias, gran parte de las zonas del país en las que están establecidos los cultivos de coca, amapola y marihuana están inmersas en el conflicto armado, el procedimiento establecido en la Resolución resulta imposible de seguir. En varios casos conocidos por la Defensoría, no se ha podido realizar ni siquiera una visita de campo preliminar, por parte de los miembros de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica –UMATAS-. Así consta, por ejemplo, en el acta del 27 de noviembre de 2001 firmada por un funcionario de la UMATA, el inspector de policía del Tigre, Valle del Guamuez (Putumayo) y el Personero de la Hormiga, en la que se deja constancia de que los grupos armados al margen de la ley impiden la entrada a ciertas veredas del Municipio del Valle del Guamuez, “lo cual hace supremamente difícil la labor de verificación preliminar de predios afectados en sus cultivos lícitos a raíz de la fumigación por aspersión aérea que se lleva en este municipio.” Igualmente, en oficio del 15 de febrero de 2002, el Personero Municipal de Puerto Asís, señala que el director de la UMATA le ha informado la dificultad para realizar la referida visita por la escasez de personal y recursos así como por la situación de orden público. Por último, en relación con el procedimiento de quejas, no sobra resaltar que la Policía Nacional ha descalificado, en algunos casos, los conceptos emitidos por los funcionarios del ICA o de la UMATA luego de su visita a los predios presuntamente afectados, al considerar que entre estos y los quejosos existen relaciones de ‘vecindad’ y ‘compadrazgo’. Por estas razones, entre otras, hasta la fecha no se ha reconocido ninguna indemnización por la afectación de cultivos de pan coger.

⁹¹ Fondo de Inversiones para la Paz, la Red de Solidaridad Social y el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, PLANTE o PNDA.

⁹² Dirección Nacional de Estupefacientes. Oficio 21011 de junio 3 de 2001.

carácter de ‘desplazada’ y, por lo tanto, no puede acceder a los beneficios del Sistema de Atención a la Población Desplazada.

De este modo, a pesar de que formalmente se consagren acciones que pretenden favorecer a este sector vulnerable, en la práctica las autoridades no han tomado las medidas oportunas para resolver adecuadamente el problema social que se presenta. A juicio de la Defensoría, el Estado no puede pretender que los campesinos, colonos e indígenas deban seguir soportando las consecuencias de la falta de coordinación y de la fumigación indiscriminada de sus cultivos lícitos e ilícitos, con la esperanza de que las acciones del Estado se ajusten algún día a una verdadera política de desarrollo alternativo que garantice su sostenibilidad económica, social, política y cultural.

2.3.2. Los menores de edad

La Constitución Política reconoce que los derechos de los niños y niñas son fundamentales, para todos los efectos, y señala como principios basilares tanto la obligación por parte de la familia, la sociedad y el Estado de brindar protección especial al menor, como la prevalencia de sus derechos (C.P. art. 44). La consagración de estos principios, reconocidos también por numerosos instrumentos internacionales,⁹³ es el resultado del compromiso del Estado de asegurar al niño la protección y cuidado necesarios para que pueda desarrollarse y gozar plenamente de sus derechos. En consecuencia, las autoridades del Estado colombiano tienen la obligación de ejercer las acciones positivas tendientes a lograr dicho objetivo, especialmente en aquellas situaciones en las que el respeto de sus derechos es habitualmente ignorado.

Tal es el caso de los niños y niñas de las regiones del país donde se ejecuta el Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos. En estas áreas del país, en las cuales se evidencia la falta de presencia estatal, no se cuenta, por ejemplo, con unas condiciones mínimas de salubridad que permitan a los menores un adecuado desarrollo. En efecto, en muchas de estas zonas de las regiones pacífica, atlántica y central del país, es común que no haya servicio de acueducto y alcantarillado, ni plantas de tratamiento que garanticen que el agua que se consume sea de buena calidad. Tampoco cuentan con centros e instituciones de salud que les brinden la atención médica en forma oportuna e integral, que realicen campañas de vacunación y de prevención de enfermedades, etc. Además, de acuerdo con datos de la

⁹³ Entre estos se encuentran la Declaración de Ginebra de 1924 sobre derechos del niño, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Arts 23 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 10) y la Convención sobre derechos del niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1989.

UNICEF, las referidas regiones, caracterizadas por la pobreza de sus pobladores, presentan los mayores índices de desnutrición y de deficiencias de micronutrientes, así como las mayores tasas de morbilidad infantil. Las principales causas de ésta última, según la UNICEF, son las infecciones respiratorias agudas, la enteritis y otras enfermedades diarreicas, las cuales no son tratadas a tiempo, debido, por una parte, a la falta de educación de los padres que no buscan a tiempo la ayuda médica y, de otra, a la falta de profesionales o de instituciones de salud en esas zonas apartadas.

A esta situación de vulnerabilidad se suma el hecho de que, en esas regiones, un alto porcentaje de la población infantil ha visto amenazada su salud como consecuencia de las aspersiones, con Glifosato y otras sustancias químicas, que se ejecutan dentro del programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos.

2.3.2.1 La afectación de los derechos de los niños causada por la ejecución del programa de erradicación de cultivos ilícitos

Como se mencionó en otro aparte de este documento, la Defensoría del Pueblo ha recibido numerosas quejas sobre los efectos sobre la salud causados por las fumigaciones con dichos químicos, algunas de las cuales se refieren concretamente a la afectación de la salud de menores de edad.⁹⁴ Adicionalmente, en algunas regiones donde se ejecuta el referido programa se ha podido constatar el aumento, tanto en adultos como en menores de edad, de síntomas como alergias y brotes en la piel, fiebre, dolores de cabeza, gripas, diarrea, vómitos, dolor abdominal y mareos, luego de ejecutadas algunas operaciones. Estos síntomas en el caso de los niños, dada su fragilidad, tienden a agudizarse y, por lo tanto, la amenaza se hace mayor.

A este respecto, la Defensoría también ha conocido algunos casos en los que se relaciona la muerte de menores de cinco años con las aspersiones áreas con químicos. En efecto, de acuerdo con las denuncias presentadas por los padres de los menores, luego de las fumigaciones estos presentaron síntomas de intoxicación como vómito y diarrea, así como problemas respiratorios y de la piel. Se considera que la intoxicación, causada por la exposición directa al herbicida o por el consumo de agua contaminada, pudo ser la causa del deceso horas o días después.

⁹⁴Dentro de estas denuncias, se encuentra por ejemplo, la relacionada con la afectación de la visión de varios niños cuando, a mediados del mes de mayo de 1998, se fumigó la escuela de la vereda Buena Vista del municipio de Puerto Guzmán, en el momento en que 53 menores salían a observar el paso de las avionetas y los helicópteros. Dentro de los efectos inmediatos de la aspersión se indicaba que algunos niños habían sufrido de ceguera parcial, hasta por 2 días. Otro ejemplo más reciente, de acuerdo con el informe remitido a la Defensoría por el Departamento Administrativo de Salud -Dasalud - del Putumayo, con oficio 02427 de julio 11 de 2001, es el caso de los niños de la Escuela Rural la Concordia, del corregimiento de El Tigre (Valle de Guamuez) quienes, según el personal docente, luego de las fumigaciones presentaron problemas respiratorios, dolor abdominal, conjuntivitis y dermatitis.

Las denuncias han sido presentadas en diferentes zonas del país en las cuales se ha ejecutado el citado procedimiento, Así, entre los hechos reportados se encuentra el del fallecimiento de un niño de 3 años de edad, quien murió, el 20 de enero de 2000, en el Hospital María Inmaculada de la ciudad de Florencia, Departamento de Caquetá, luego de que se le hubiera prestado asistencia por intoxicación presuntamente causada por la fumigación realizada el 31 de diciembre de 1999 en la zona rural donde habitaba.⁹⁵

Igualmente, en octubre de 2001, se reportó la muerte de una menor que habitaba en el municipio El Retorno, Departamento del Guaviare, quien de acuerdo con la denuncia presentada por su padre, falleció “como consecuencia de las fumigaciones aéreas con Glifosato.” Con relación a este caso, la Fiscalía Sexta Seccional de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública y de Justicia de Villavicencio adelanta la correspondiente investigación penal por el deceso de la menor, con el objeto de establecer si éste fue producida por las aspersiones aéreas sobre la región. Además, la Fiscal ha manifestado que en dicha investigación se pretende igualmente establecer “el grave estado de peligro en que otros menores se encuentran en la Vereda Alto Cachama del municipio El Retorno, Guaviare.”⁹⁶

Así mismo, se denunció el fallecimiento de un menor de 11 meses de edad, el 17 de noviembre de 2001, en el municipio La Hormiga, Departamento de Putumayo. Según la denuncia presentada por su madre,⁹⁷ el 15 de noviembre, mientras su hijo se encontraba gateando en el patio, una avioneta pasó fumigando las cercanías de su casa de habitación y el caño del que se abastecen normalmente de agua. Agrega que algunas horas después el menor empezó a presentar síntomas como vómito y diarrea por lo cual fue llevado al Hospital de La Hormiga. Por su parte, el correspondiente informe médico indica que el niño llegó al centro de atención en estado de “choque hipovolémico”, con claros signos de deshidratación.” La muerte se produjo menos de 48 horas después de la exposición al herbicida. Con el objeto de determinar si existía alguna relación entre el deceso del menor y la fumigación efectuada en la zona, las autoridades locales y la Defensoría del Pueblo solicitaron al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses analizar las muestras de tejido tomadas al menor para determinar si se detectaba la presencia de Glifosato u otro de los componentes de la mezcla que se emplea en el programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos. Sin embargo, mediante oficio del 24 de diciembre de 2001, dicho organismo informó que no contaba con la tecnología y equipos necesarios para analizar muestras biológicas o no biológicas para detectar glifosato y, por lo tanto, no era posible resolver las dudas planteadas.

⁹⁵ Ampliación de denuncia presentada por el padre del Menor ante la Personería Municipal del Puerto Guzmán Putumayo, el 10 de mayo de 2000.

⁹⁶ Oficio N° 627 del 16 de octubre de 2001, dirigido a la Defensoría del Pueblo -Regional Meta.

⁹⁷ Denuncia presentada el 17 de noviembre de 2001 ante la Inspección de Policía del Municipio del Valle de Guamuez, Putumayo.

A juicio de la Defensoría, la preocupante situación expuesta y el hecho de que las autoridades encargadas del programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos no han considerado que los posibles efectos nocivos de las sustancias que se emplean pueden agravarse en el caso de los niños son razones suficientes para que se suspenda el programa, hasta que no se realicen estudios y análisis sobre los efectos de la sustancia que se aplica, y se determine que ésta no implica un riesgo para la salud y la vida de los habitantes de las zonas y, en especial, de los niños.

2.3.2.2. La incertidumbre respecto a los posibles efectos en el desarrollo fetal causados por el uso de herbicidas como el Glifosato en el programa de erradicación

Adicionalmente, se recuerda que herbicidas como el Paraquat y el Glifosato se han considerado como posibles teratógenos, es decir, causantes de anormalidades en el desarrollo fetal. En este sentido, se ha pensado en la posible relación de las fumigaciones con químicos en el país y el aumento de las malformaciones congénitas en ciertas zonas donde se ha ejecutado el mencionado programa.

El interés por conocer más sobre esta problemática en el Departamento del Magdalena llevó a un grupo de profesionales a realizar un estudio sobre el tema en áreas de influencia de la Sierra Nevada de Santa Marta, donde efectivamente se ha ejecutado el programa de erradicación.⁹⁸ A través de éste, se pudo establecer que, entre 1992 y 1996, de un total de 12.828 nacimientos reportados en el Hospital Central de Santa Marta, se registraron 216 casos de anormalidades congénitas en 165 recién nacidos⁹⁹.

Entre los factores que determinaban la presencia de malformaciones o anormalidades de este tipo, se encontraban los mencionados teratógenos. Además, el estudio señaló que productos como los insecticidas organoclorados, organofosforados y de otros tipos, fungicidas y herbicidas como el paraquat y el Glifosato, entre otros, estaban relacionados con efectos lesivos para la salud humana en razón a sus antecedentes mutagénicos, carcinogénicos y teratogénicos. De acuerdo con esto, se advertía acerca de la necesidad de investigar cuál era “el factor (o factores) de carácter ambiental externo que incrementa(n) la probabilidad de mayor recurrencia estadística de las anormalidades, puesto que el estudio conduce a asociar factores tales como el contacto con agroquímicos de las personas

⁹⁸ “Registro de anormalidades congénitas en áreas de influencia de la Sierra Nevada de Santa Marta Colombia. Hospital Central 1992 -1996“. Estudio realizado por los Doctores José Pedraza V, médico de la Universidad de Barranquilla, Emileth Montenegro I, Doctora en Medicina de la Universidad de Barranquilla, Armando Lacera R, Químico de la U. Nacional y Magíster en Ciencias y Tecnologías de Alimentos.

⁹⁹ De acuerdo con el estudio, en un mismo paciente se presentaron dos o más anormalidades que para efectos estadísticos y de estudio, fueron consideradas como un solo “caso” o “sujeto”.

relacionadas con la aparición de anomalías.” Dentro de las posibilidades de contacto directo con agroquímicos, se recordaba que algunas zonas de la región habían sufrido desde los años 70 aspersiones con Glifosato y Paraquat, además de algunos casos en los que estos eran aplicados sin ninguna prevención ni protección.

Así mismo, en relación con la edad de las madres gestantes, la citada investigación observó que el 60,19 % de los casos conocidos se reportó en mujeres entre los 15 y 25 años, mientras que apenas el 39,8 % se presentó en mujeres entre los 26 y 36 años¹⁰⁰. Estos datos refuerzan la hipótesis de que las anomalías de los recién nacidos estaban principalmente asociadas con factores externos ambientales, que afectan a la población femenina desde temprana edad y que probablemente responde a la exposición a los agroquímicos.

De este modo, el anterior estudio ponía en evidencia el riesgo que implicaba la exposición a sustancias químicas como las empleadas para la erradicación de cultivos ilícitos, y su posible relación con las anomalías en el desarrollo fetal.

De acuerdo con las circunstancias expuestas, es patente la amenaza de los derechos de los niños que habitan las regiones donde se ejecuta el programa de erradicación de cultivos ilícitos. En particular, se ha observado la afectación de su derecho a la salud por la exposición a las sustancias químicas y se presume que ésta ha sido la causante de la muerte de algunos menores en las regiones fumigadas. A esto hay que agregar la posible conexión existente entre las fumigaciones con químicos y el aumento de las malformaciones congénitas.

¹⁰⁰ Se contradice con las estadísticas mundiales, de acuerdo con las cuales el mayor número de casos de anomalías congénitas se presenta en hijos de madres de edad avanzada.

3. Conclusiones

- La ejecución del Programa de Erradicación Aérea de los Cultivos Ilícitos no se ajusta a los mandatos de la Constitución Política. Ello se evidencia en el examen de proporcionalidad efectuado en la primera parte de este documento, en el cual se determinó que la estrategia de fumigación no es adecuada para el fin propuesto y que la afectación que ella genera sobre los derechos fundamentales de los colombianos supera con creces los pretendidos beneficios que ella generaría.
- En el desarrollo de la estrategia de erradicación aérea de los cultivos ilícitos, mediante químicos, el Estado colombiano ha desconocido dos de sus principales fines constitucionales, cuales son el aseguramiento de la salud y la conservación del medio ambiente. En efecto, la forma en que las autoridades competentes han ejecutado este programa desconoce el componente de salud pública de la política sanitaria formulada por el Estado, al incumplir disposiciones legales relativas a la prevención, control y vigilancia de factores de riesgo para salud. Así mismo, en el desarrollo del programa de erradicación aérea se han incumplido las exigencias de la política ambiental estatal, cuya finalidad no es otra que preservar y mejorar las condiciones ambientales para así asegurar la calidad de vida de todos los habitantes del territorio nacional.
- En relación con la salud, se han desobedecido las normas sobre uso y manejo de plaguicidas y sobre la implementación de un plan de vigilancia tóxico-epidemiológico, así como otras normas específicas que, en materia sanitaria, estipulan medidas de prevención adicionales que se deben tomar en la ejecución del referido programa. El incumplimiento de dichas normas atenta contra la salud como bien básico de los individuos y de la comunidad, ya que se expone a la población a sufrir las consecuencias de la posible utilización inadecuada de sustancias químicas como el Glifosato.

A esta circunstancia hay que agregar el hecho de que, a pesar de que han transcurrido aproximadamente 22 años desde que se iniciaron las fumigaciones en el país, no se han realizado los estudios científicos pertinentes para determinar los efectos de dicha sustancia en la salud. Por lo tanto, en la actualidad no hay certeza científica sobre los impactos del Glifosato en la salud. Tampoco se conocen los efectos de la combinación Glifosato-POEA-Cosmoflux que se emplea en el programa de erradicación aérea. En consecuencia, el hecho de que no se haya podido demostrar la relación de causalidad entre las afecciones a la salud y las aspersiones aéreas sobre los cultivos ilícitos no conduce a negar la existencia del riesgo para la salud de la población de las zonas fumigadas.

- Respecto a las exigencias que se han establecido en materia ambiental para evitar o disminuir los impactos ambientales que la ejecución de las fumigaciones pueda generar, se advierte que ellas no se han cumplido en forma efectiva y oportuna. Concretamente, el citado programa ha sido ejecutado durante varios años, pese a la falta de aprobación definitiva de un adecuado Plan de Manejo Ambiental que se ajuste a las exigencias de los Términos de Referencia formulados por el Ministerio del Medio Ambiente. Así mismo, el programa no ha contado con una auditoría técnica idónea que, según lo dispuesto en la Resolución 005 de 2000, se encargue de realizar el seguimiento al programa. Además, en la ejecución del referido programa también se han incumplido otros requerimientos ambientales, como la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental e investigaciones sobre la regeneración y dinámica ecológica de zonas asperjadas y sobre los efectos del Glifosato en el suelo, según lo señalado por la Resolución 341 de 2001.

Esta situación evidencia que aún no se cuenta con análisis, sustentados técnica y científicamente, que determinen y valoren efectivamente los impactos ambientales ocasionados por la aplicación del Glifosato y otros químicos en el programa de erradicación. En razón de dicha circunstancia y de las numerosas quejas y denuncias conocidas por esta institución referentes a daños causados por las fumigaciones, la Defensoría ha recomendado que, en aplicación del Principio de Precaución, se suspendan las fumigaciones hasta que no se realicen los mencionados estudios y se tomen las medidas preventivas necesarias.

A juicio de la Defensoría, el desconocimiento de las normas preventivas que, precisamente, se han consagrado para hacer efectiva la protección y conservación del medio ambiente, se convierte en un desacato de las normas constitucionales que ordenan su protección y constituye una amenaza al derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano.

- La ejecución del programa de erradicación, además de constituir una amenaza para el medio ambiente y la salud de la población de las zonas fumigadas, ha afectado considerablemente a sectores vulnerables de la población como son los pequeños cultivadores y la población infantil.

En relación con los primeros, la Defensoría ha insistido que sus cultivos no deben ser objeto de fumigación aérea, con químicos. A estos pequeños cultivadores debe brindárseles la oportunidad de vincularse a proyectos de desarrollo alternativo que ofrezcan opciones socioeconómicas sostenibles y sustentables. De otra parte, las fumigaciones indiscriminadas sobre algunos

proyectos de desarrollo alternativo han puesto en evidencia la falta de coordinación entre las entidades encargadas del programa de erradicación forzosa de cultivos ilícitos y aquellas que participan en la implementación de los citados proyectos. En consecuencia, es indispensable que se tomen medidas tendientes a remediar dicha situación, pues las existentes hasta el momento han sido insuficientes.

De otro lado, en las regiones donde se ejecuta el programa de erradicación de cultivos ilícitos, las autoridades han desconocido su deber de brindar protección especial a los menores de edad y garantizar el goce de sus derechos y, lo más grave aún, la misma ejecución del programa ha amenazado sus derechos fundamentales. En efecto, la población infantil en general ha visto amenazada su salud como consecuencia de las aspersiones, con Glifosato y otras sustancias químicas, que se ejecutan dentro del programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos. A esta alarmante situación puede agregarse la posible relación existente entre las fumigaciones con químicos y el aumento de las malformaciones congénitas en ciertas zonas donde se ha ejecutado el mencionado programa. Frente a estas circunstancias, la Defensoría ha reiterado que el programa de erradicación aérea con químicos debería suspenderse hasta que no se realicen los estudios y análisis que determinen los efectos de la sustancia que se aplica, y se establezca que ésta no implica un riesgo para la salud y la vida de los habitantes de las zonas y, en especial, de los niños.

- En suma, para esta Institución, la ejecución del programa de fumigación aérea de cultivos ilícitos ha desconocido los principios y normas que buscan asegurar la salud pública, la conservación del medio ambiente y la protección especial que el Estado debe brindar a los más vulnerables. En consecuencia, este programa amenaza los derechos de miles de habitantes de las zonas fumigadas a gozar de un ambiente sano, a la salud y a la vida, así como los derechos de los niños.

4. Solicitud

La Defensoría del Pueblo espera que las anteriores consideraciones sean tenidas en cuenta por la H. Corte Constitucional al momento de fallar la tutela de la referencia.

Adicionalmente, solicita que, con fundamento en estas consideraciones y en las demás pruebas que considere oportuno recaudar, el máximo Tribunal Constitucional ordene la suspensión de la ejecución del programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos hasta que se cumpla con las siguientes condiciones:

1) que se realicen los estudios y análisis necesarios para valorar científicamente los impactos que ocasiona sobre el medio ambiente y la salud humana y animal la aplicación de las sustancias químicas que se emplean en el referido programa, y

2) que se tomen las medidas preventivas esenciales para conjurar las amenazas que genera la estrategia, tales como el cumplimiento de las normas sobre el manejo de plaguicidas; la puesta en marcha de un Plan de Vigilancia Epidemiológica; la imposición de un Plan de Manejo Ambiental que en realidad se ajuste a los Términos de Referencia definidos por el Ministerio del Medio Ambiente; la contratación de una auditoría técnica ambiental; y la aplicación de mecanismos de coordinación interinstitucional que garantice que no se presenten de nuevo fumigaciones indiscriminadas sobre los pequeños cultivos.

Anexos

1. Documentos de la Defensoría del Pueblo

1.1. Resoluciones Defensoriales N° 4 y 11 de 2001 e Informe Defensorial 1 de febrero de 2001 de la Delegada para los Derechos Colectivo y del Ambiente;

1.2. Copia de la intervención del Defensor del Pueblo Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz en la sesión ordinaria del Senado de la República el 21 de agosto de 2001.

1.3. Informe Defensorial “Estrategia de Desarrollo Alternativo y Pactos Voluntarios para la Sustitución de los cultivos Ilícitos”. Diciembre de 2001.

1.4. Denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo en relación con las fumigaciones. Consolidado y copia de algunas quejas incluidas las relacionadas con la muerte de algunos menores de edad.

2. Documentos del Consejo Nacional de Estupefacientes

2.1. Comunicado a la opinión pública de 1992, por medio del cual se autoriza el programa de fumigaciones de los cultivos de amapola.

2.2. Resolución 001 de 1994, por la cual se extiende el programa a los cultivos de marihuana y coca.

2.3. Resolución 005 de agosto de 2000, por medio de la que se modifican algunas medidas sobre la ejecución del procedimiento de erradicación de cultivos ilícitos.

2.4. Resolución 017 de 2001, mediante la cual se establece un procedimiento de trámite de las quejas sobre los presuntos daños ocasionados por las fumigaciones aéreas.

3. Documentos de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional

3.1. Cifras sobre los cultivos ilícitos en Colombia 1998- 2001 (septiembre).

4. Documentos del Ministerio de Salud

4.1. Informe del Comité de Expertos en Herbicidas, sobre las implicaciones del uso de herbicidas en la erradicación de cultivos ilícitos. Serie de notas e informes técnicos de 1986.

4.2. Plan de Salud frente a la aplicación de herbicidas en la erradicación de cultivos ilícitos” formulado en 1992.

4.3. Información sobre Glifosato uso y toxicología. Boletín No. 1. Ministerio de Salud. Subdirección de Control de Factores de Riesgo del Ambiente. División de Sustancias Potencialmente Tóxicas. Instituto Nacional de Salud. Febrero de 1.992.

5. Documentos del Ministerio del Medio Ambiente

5.1. Auto No. 558 A de agosto 13 de 1996, por el cual se establecen los términos de Referencia del Plan de Manejo Ambiental para la ejecución del programa de erradicación de los cultivos ilícitos.

5.2. Resolución 341 de mayo de 2001, por la cual no se aprueba el Plan de Manejo Ambiental presentado por la Dirección Nacional de Estupefacientes y se le exige el cumplimiento de una serie de medidas preventivas.

5.3. Resolución 1065 de noviembre de 2001, mediante la cual se impone el Plan de Manejo Ambiental.

5.4. Resolución 1066 de noviembre de 2001, por medio de la cual se abre una investigación en contra de la DNE.

5.5. Resolución 108 de enero de 2002, que resuelve el recurso de reposición de la anterior decisión.

6. Otros documentos:

6.1. Sobre el programa en general:

Informe de la Auditoría Especial de la Contraloría General de la República al Programa de Erradicación de los Cultivos Ilícitos, 2000.

6.2. Sobre los efectos en la salud y del medio ambiente:

6.2.1. Informe remitido por el Departamento Administrativo de Salud del Putumayo, con oficio 02427 de julio 11 de 2001, sobre la afectación de la salud de lo habitantes luego de las fumigaciones, a inicios de 2001, en dicho departamento .

6.2.2. Reporte sobre “los impactos de las fumigaciones en la frontera ecuatoriana” presentado a las autoridades ecuatorianas por Acción Ecológica, Organización no gubernamental ecuatoriana.

6.2.3. Aparte del Informe Final del estudio de las denuncias de daños a la salud relacionadas con la erradicación aérea en Colombia, realizado por la Clínica Uribe Cualla en el municipio de Aponte, Nariño. Septiembre de 2001.

6.2.4 Copia del testimonio de Camilo Uribe Granja, Toxicólogo y Director de la Clínica Uribe Cualla, dentro Acción Popular, expediente 00-022, que se tramita en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda. Subsección B.

6.2.5 Copia del Testimonio de María Elena Arroyave dentro Acción Popular, expediente 00-022, que se tramita en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda. Subsección B.

6.2.6. Extracto del texto “Registro de anomalías congénitas en áreas de influencia de la Sierra Nevada de Santa Marta Colombia. Hospital Central 1992 -1996“. Estudio realizado por los Doctores José Pedraza V, médico de la Universidad de Barranquilla, Emileth Montenegro I, Doctora en Medicina de la Universidad de Barranquilla, Armando Lacera R, Químico de la U. Nacional y Magíster en Ciencias y Tecnologías de Alimentos.

6.2.7. Extractos de algunos estudios y análisis internacionales que señalan los efectos nocivos del uso del Glifosato o Round Up sobre la salud humana.

6.2.8. Copia del texto de la etiqueta del herbicida “Round Up” producido por la Monsanto, en la que se especifican las instrucciones y condiciones de uso.

