¡SIN CENSURA!

DE 1970 A 2021: UNA MIRADA HISTÓRICO-JURÍDICA A LA ENCRUCIJADA ENTRE GLIFOSATO, DEFORESTACIÓN Y CULTIVOS ILÍCITOS

MARÍA VALENTINA RINCÓN PÁEZ Antropóloga de la Universidad de los Andes.

NATALIA MENDIVELSO GUILLEN Estudiante de séptimo semestre de derecho en la Universidad de los Andes.

CESED
Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas

Universidad de los Andes
Colombia

Facultad de Economía

Extendemos un reconocimiento al trabajo colectivo que realizamos en el Semillero de Investigación Acción Contra la Deforestación de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes a partir del cual luchamos por la protección medioambiental y la conservación de la biodiversidad. Especialmente, agradecemos a Santiago Herrera García y María Juliana Rubiano Lizarazo, quienes, siendo coordinadores del área de Conflicto y Cultivos, revisaron y comentaron las versiones preliminares del texto, con el análisis crítico, dedicación y cariño que les caracteriza.

ACCIÓN CONTRA LA DEFORESTACIÓN

A lo largo de los diferentes días del Paro Nacional del 2021 hemos visto varias carteleras en las que se solicita al gobierno nacional la prohibición de la aspersión aérea con glifosato, debido a sus significativas afectaciones a las poblaciones rurales. Con la misma preocupación que tienen quienes hacen estas exigencias, hemos desarrollado una línea del tiempo para reflexionar acerca de las implicaciones socioeconómicas de la implementación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida de Glifosato (PECIG).

Esta línea se compone de tres grandes etapas desde 1970 hasta el 2021, en las cuales buscamos entrelazar el marco jurídico relacionado con disposiciones nacionales de las políticas de drogas, la perspectiva histórico-normativa sobre el programa y de las relaciones de poder entre los actores involucrados, así como el enfoque económico-político desde la teoría del efecto globo. Es importante considerar que, dentro del marco teórico de este texto, ponemos como referente la teoría del efecto globo como catalizadora de las fluctuaciones y movimientos de los cultivos de uso ilícito (a raíz de la aspersión aérea con glifosato), sin embargo, no podemos dejar de reconocer que existe otro tipo de literatura que explora más formas y mecanismos por los cuales sucede la expansión y declive de este tipo de cultivos, principalmente desde la mirada histórica. Adicionalmente, buscamos incluir algunos vínculos entre el incremento de la deforestación y pérdida de la biodiversidad en zonas intervenidas y lo expuesto anteriormente.

Consideramos que este texto reúne algunos puntos para advertir sobre las consecuencias nocivas de la reactivación del PECIG en el país. Por esta razón pretendemos hacer una muy breve contribución a la revisión de literatura de las investigaciones sobre esta práctica y sus efectos. Así, identificamos que comisiones científicas desde el inicio de esta línea hasta la actualidad han expresado preocupaciones acerca de daños a la salud humana y al medioambiente a raíz de la ejecución del programa. Además, exploramos el continuum cíclico de la (re)producción de los cultivos de uso ilícito a pesar de los fuertes intentos por eliminarlos.

1970-2000: Entrada y auge de los cultivos ilícitos en Colombia

La llegada de los años 70s y 80s trajo consigo el auge de la presencia de cultivos de uso ilícito en Colombia, cuyo impacto debe entenderse desde una escala global, regional y local, por lo cual partimos de enmarcar dicha llegada desde la teoría del efecto globo. En el marco de la teoría económica de bienes ilegales y la teoría del crimen, esta aproximación permite entender cómo las políticas represivas implementadas para reducir las cadenas de suministro de, por ejemplo, drogas, no son exitosas a la hora de anular su producción, comercialización o consumo. En tanto son medidas temporales (como la aspersión aérea con glifosato para erradicar cultivos de uso ilícito), los actores encuentran nuevas respuestas para suplir la oferta y continuar con las diferentes etapas de sus negocios, como lo son, principalmente, la relocalización de sus operaciones, pero también la descentralización de la producción y el aumento del crimen organizado (Arce y Reales, 2006; Raffo, Díaz, Castro, 2016).

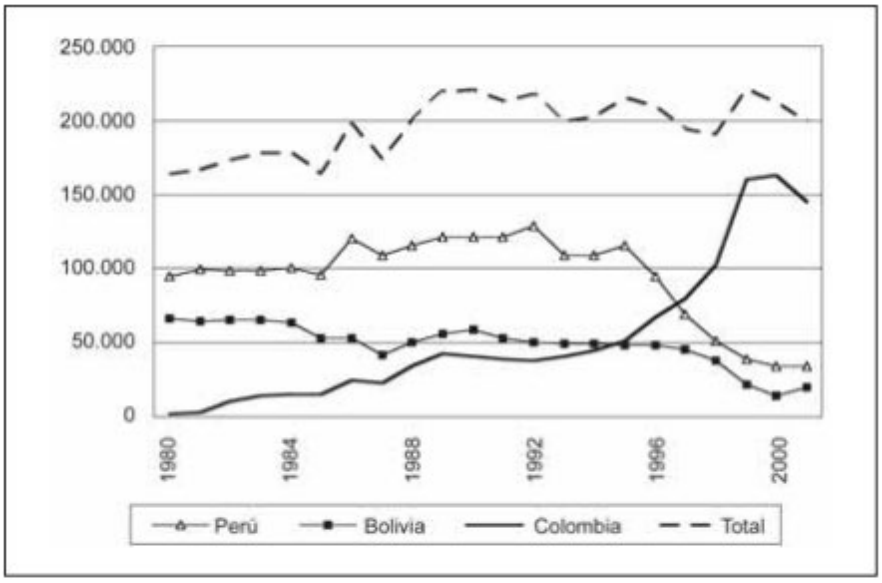
Si se tiene en cuenta este fenómeno junto con el contexto histórico de la plantación de coca y otras especies con propiedades psicoactivas en los países andinos se entrevé que los efectos de las relocalizaciones fluctúan, principalmente, entre Perú, Bolivia y Colombia[1]. Desde 1986 hasta el 2000 en Colombia aumentó el cultivo y producción de coca del 12% al 75%, mientras que disminuyó en Perú del 75% al 18% y en Bolivia del 13% al 8% (UNODC 1999, 2001). Al respecto, Moreno-Sánchez, Thompson y Kraybill (2003), por medio de un modelo econométrico, concluyeron, por un lado, que la caída de la producción de coca en Perú y Bolivia coincidía con el incremento de hectáreas de coca sembrada en Colombia desde mediados de los años 80s hasta los 2000. Por el otro, que durante este tiempo en Colombia las políticas de erradicación no lograron disminuir las plantaciones de coca, sino que, por su intensificación, los campesinos utilizaron una estrategia de cultivo de forma más extensiva.

Asimismo, investigadores como Raffo, Díaz y Castro (2016) encontraron, por ejemplo, que desde los 90s hasta la el 2010, el incremento de áreas de cultivos de coca en alguno de estos países es inversamente proporcional al de los otros dos. Exponen que en la década de los 90s hubo un aumento del 300% de la producción de coca, a raíz de cinco causas: (i) la implementación en Bolivia del "Plan Dignidad" por medio del cual se redujeron los cultivos en dicho país, (ii) la

[1] Para un rastreo histórico detallado de la coca en los países Andinos desde los campos de la etnobotánica, la etnografía de lo ilícito, la historia de la medicina, la historia diplomática, la psico-farmacología, la antropología de los bienes y los estudios culturales ver: *Gootenberg, P. (2008). Andean Cocaine.*

represión del gobierno de Fujimori en Perú que desembocó en el descenso de precios de la coca, (iii) la reestructuración de la producción y comercialización de la cocaína en Colombia a manos de nuevos traficantes vinculados con la clase política nacional, (iv) la ampliación de la frontera agrícola enfocada en los cultivos de coca como consecuencia de las políticas de apertura económica implementadas, y (v) el recrudecimiento del conflicto armado interno y consolidación de guerrillas y grupos paramilitares.

Figura 1. Producción total de coca por país (Has) - Efecto globo



Fuentes: Para el período 1980-1986 los datos fueron tomados de los informes USGAO. Para el período 1987-2002 los datos fueron tomados de los informes INCSR.

Fuente: Arce & Reales (2006) Violencia política, asistencia militar de Estados Unidos y producción de coca en los Andes Centrales.

Como se puede evidenciar en la Figura 1, los cultivos ilícitos se desplazan de un lugar a otro y, a pesar de las políticas represivas, no son eliminados (en los siguientes párrafos ahondaremos en las prácticas de aspersión aérea que comenzaron desde finales de 1970). Más bien hacen parte de una cadena cíclica de producción que demuestra la ineficacia de dichas medidas para dar una solución estructural al problema. Como consecuencia de este auge y desplazamiento geográfico de cultivos de uso ilícito en el país, se creó el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), órgano asesor del gobierno para formular las políticas, planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas, mediante el Decreto 1206 de 1973. En esta misma norma se incluye como

competencia de CNE las campañas destinadas a evitar el consumo y controlar el uso lícito de dichas drogas.

Más adelante, se expediría la Ley 30 de 1986 conocida como el Estatuto Nacional de Estupefacientes, en la cual se determinaba el proceso para la erradicación de las plantaciones productoras de drogas tendientes a generar dependencia a sus consumidores. Ya con el Decreto 423 de 1987 se nombraría a la Dirección de Policía Antinarcóticos de la Policía Nacional (DIRAN) como la autoridad encargada del "*planeamiento y dirección de las operaciones policiales tendientes a la prevención y represión, en el territorio nacional, de las conductas delictivas o contravencionales relacionadas con la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales estos se produzcan*".

Es interesante considerar que, desde 1978 hasta 1984, se realizaron los primeros experimentos de aspersión aérea, siendo este último año en el que un comité de expertos en herbicidas convocado por el Instituto Nacional de Salud (INS) declaró que la opción del uso de químicos como Paraquat, Glifosato y 2,4-D podría generar graves afectaciones y riesgos a la salud humana y al medioambiente. En contra de las recomendaciones del Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inderena) y el INS, el Ministro de Justicia autorización a la Policía Nacional a realizar fumigaciones masivas de cultivos de marihuana. Entre 1998 y 1989, la empresa Ecoforest también emitió un concepto en el que recalcó los daños ecológicos y contaminación que la aspersión aérea causaba en áreas que no eran blanco de su implementación (Moreno, 2015). Además, no sólo se ignoró el llamado de varios expertos, sino de las comunidades indígenas que estaban en contra de estas medidas.

Nuevamente, gracias al efecto globo y comprobando la ineficacia de la fumigación, los cultivos se fueron trasladando desde la Guajira, la Sierra de Perijá y la Sierra Nevada hacia el sur del país en la Amazonía, el Cauca y los Llanos orientales, incentivando nuevas mercancías (coca, cannabis, amapola), así como nuevas estrategias de producción, comercialización y consumo (Bagley, 1988 en Raffo, Díaz, Castro, 2016; Moreno, 2015). Así, se despliega no sólo una relocalización a nivel regional, sino a nivel interno en Colombia como resultado de las políticas antidrogas. Esto es evidente en el informe de la Contraloría General de los Estados Unidos (GAO por sus siglas en inglés) llamado "Los esfuerzos respaldados por los Estados Unidos en Colombia y Bolivia", en el cual expone que hacia 1988 se habían fumigado 30.000 ha en aviones suministrados por E.E.U.U., pero que por deslazamiento los cultivos de marihuana habían aumentado un 150% (Moreno, 2015).

Pues bien, en la década de los 90s, especialmente con el gobierno Samper (1994-1998) incrementaron las fumigaciones al sur del país en Guaviare, Meta, Caquetá y Putumayo. Estas medidas empezaron a llamar la atención sobre los daños ambientales ocasionados por la presencia de cultivos ilícitos (deforestación y contaminación de aguas), los cuales se verían aún más reforzados con la aplicación de fertilizantes o plaguicidas.

Ya hacia finales del siglo y con la Constitución de 1991, empiezan a ser más notables, en el ámbito normativo, varios aspectos sociales y culturales que fueron relegados en años anteriores. Una primera impresión de esto es dada por medio del Decreto 1320 de 1998, por medio del cual "*se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio*". De esta forma se establecen límites y se determina un mecanismo constitucional que permite la protección de sus territorios y sus recursos naturales, además de sus derechos fundamentales, como bien lo establecería la Corte Constitucional en la sentencia SU/383 de 2003.

En este contexto, es importante considerar (como mencionábamos antes) que la teoría del efecto globo es un punto de partida, de tantos, para explorar los desplazamientos de los cultivos de uso ilícito. Al no ser el único, se abre el debate a reconocer la multicausalidad del fenómeno desde diversas disciplinas y referentes teóricos, aunque este trabajo se enfoque principalmente en dicha teoría. Con esta claridad, daremos paso a un período complejo y arduo en el camino de los intentos de la fumigación con aspersión aérea en el país.

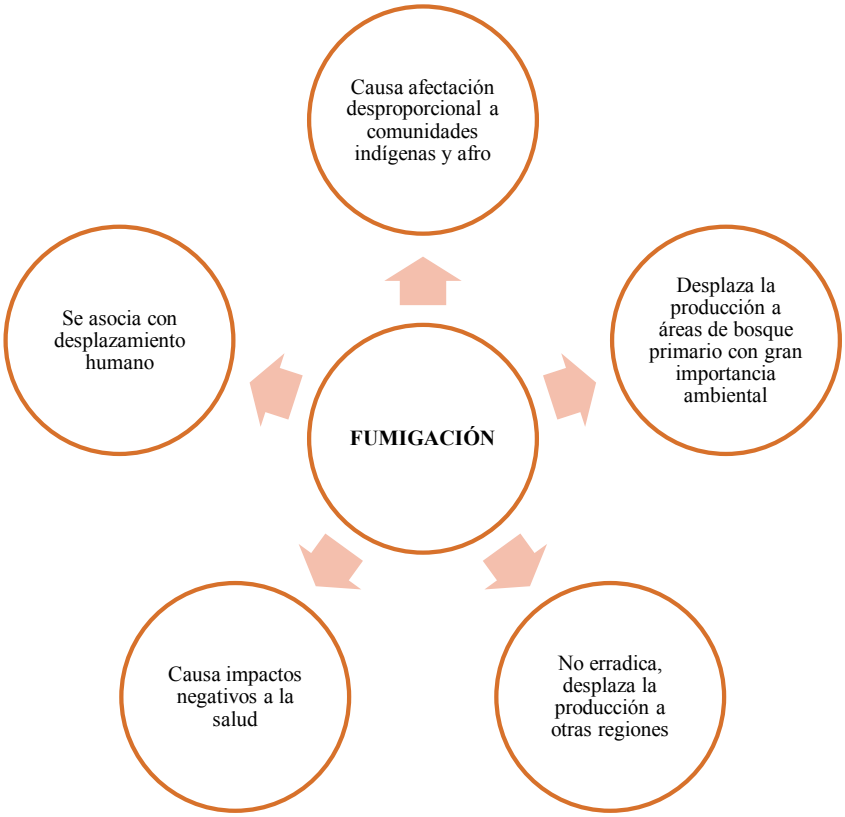
2000-2016: Conflicto, Plan Colombia y deforestación

En vista del recrudecimiento del conflicto armado, la bonanza cocalera y el aumento de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional, el gobierno de Andrés Pastrana decide aprobar en el año 2000 el "Plan Colombia" en nombre da la guerra contra las drogas. Jurídicamente, en este año, entraría vigencia el actual Código Penal (Ley 599) que dispondría en su artículo 375 la sanción correspondiente para todo "*El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas*". Esta norma es otro de los grandes cambios que resaltan la mayor represión y regulación que se ha dado durante los últimos años con respecto a los cultivos ilícitos. Mientras en 1946 se estableció una pena de 6 meses a 5 años de cárcel por este delito, con esta nueva legislación se estableció un rango de 6 a 12 años por esta misma conducta. Actualmente, se trata de una condena de 8 a 18 años de cárcel.

Posteriormente, en 2003, se expedirían las Resoluciones 1065, 1054, 1003, 031 y 099 bajo las cuales se impondría el Plan de manejo Ambiental de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) para desarrollar el PECIG. Con respecto a este programa, se ha desplegado una gran controversia que relaciona problemáticas ambientales, socioeconómicas y de salubridad que posteriormente se han traducido en acciones de tutela y diversas intervenciones de la Corte Constitucional. La controversia mencionada anteriormente se refiere a los graves efectos resultantes de la fumigación aérea: desplazamiento de población estructural e históricamente vulnerable en zonas rurales, afectaciones a la salud humana, acentuación del conflicto armado, rupturas de redes sociales, expansión de áreas de cultivos de uso ilícito a diferentes zonas del país ocasionando daños ecológicos en cuanto al incremento de deforestación, entre muchos otros (Rubiano-Lizarazo et al, 2020).

El último punto permite confirmar las implicaciones del efecto globo al interior de Colombia por las fuertes intervenciones a las labores de los cultivadores. Concretamente, los investigadores Rincón & Kallis (2013) demuestran con evidencia científica cinco consecuencias de este tipo de erradicación, con respecto a los cultivos de coca:

Figura 2. Efectos fumigación aérea (Rincón & Kallis, 2013)



Fuente: elaboración propia

Vale la pena en este punto volver la mirada sobre el análisis de Dávalos et al (2011), quienes exponen que fenómenos como el cultivo de coca y la erradicación por medio de aspersión aérea, han tenido consecuencias directas e indirectas en el aumento de la deforestación de coberturas boscosas desde los 90s hasta la primera década del 2000. El primero, dado que el aumento de ingresos de los cultivadores ha atraído nuevos actores interesados en el negocio y ha impulsado la expansión de los cultivos ya existentes; además, los grupos armados y el tráfico ilegal han forzado el desplazamiento de los cultivadores. El segundo, particularmente, dado que ha fomentado la migración

de agricultores a nuevas zonas facilitando su colonización y, por consiguiente, la deforestación por la ampliación de la frontera agrícola.

De igual forma, en relación con la deforestación que puede ocasionar este programa se debe considerar que las grandes regiones cocaleras objeto de aspersión aérea son algunas de las zonas más biodiversas y biológicamente importantes del país: Parque Nacional Sierra de la Macarena, el sur del departamento de Córdoba, sur de Bolívar, Arauca, cuenca media de los ríos Patía, Sanquianga y Rosario (Nariño), piedemonte del Putumayo y Sierra Nevada de Santa Marta, entre otros (WOLA, 2008).

Adicional a lo anterior, y haciendo un énfasis en las afectaciones a las poblaciones afrodescendientes e indígenas, nos permitimos citar a Ann Fordham, Directora del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, el 26 de junio de 2020 (Día Internacional anual contra el Abuso de Drogas y el Tráfico Ilícito):

> *"Si bien las políticas represivas de drogas han armado al estado contra las comunidades de color es lamentablemente crucial recordar que, en parte, fueron diseñadas precisamente con ese fin. Los vestigios del colonialismo y el racismo permanecen integrados en el sistema de control de drogas de la ONU hasta el día de hoy. En medio del creciente clamor de las protestas antirracistas en todo el mundo y el derrumbe de monumentos del colonialismo y la supremacía blanca, es hora de examinar detenidamente las raíces racistas y culturalmente imperialistas de la llamada "guerra contra las drogas" y exigir medidas de corrección y reparación"*

Así pues, es imperativo que el gobierno reconozca los efectos negativos en amplios ámbitos de la vida de los cultivadores y no cultivadores en áreas rurales estructuralmente vulnerables. Es indispensable que el gobierno actual deje de ignorar los miles de llamados de la academia y considere la inmensa literatura científica existente para tomar decisiones frente a la ejecución de este programa. No podemos olvidar que debido a estas políticas represivas incrementó la violencia política del país, lo cual desembocó en una oleada de desplazamiento forzado, especialmente de la población étnica que ha sido desterrada de sus territorios ancestrales y comunitarios, violando directamente sus Derechos Humanos (Arce y Reales, 2006; Rincón y Kallis, 2013).

En este marco, Cruz y Castiblanco (2019) indican que las violaciones de los Derechos Humanos de las comunidades cocaleras se ven recrudecidas por la falta de seguimiento riguroso para determinar el alcance de los impactos de las medidas de erradicación. Al señalar diversos estudios científicos y médicos que

comprueban la afectación al sistema reproductivo de las mujeres, los riesgos cancerígenos y otros daños a la salud, se puede comprender su solicitud de reconocer y reparar al campesinado cocalero.

No bastando con todo lo anterior, en 2005 se expediría la Resolución 015, la cual otorga competencia al presidente del CNE para dar autorización de realizar la aspersión con glifosato en Parques Nacionales Naturales (PNN) siempre que se cumpliera con determinados requisitos expuestos en la resolución. A raíz de esto y de los motivos anteriormente expuestos, en este lapso, diferentes organizaciones civiles se fortalecieron, se movilizaron y publicaron estudios, campañas y demás evidencia para denunciar las fumigaciones masivas y propusieron soluciones alternativas para la erradicación de los cultivos ilícitos (Moreno, 2015). Estudios que desde esta época hasta la actualidad deberían ser soporte de revisión por parte de la ANLA y demás autoridades competentes a la hora de determinar la continuidad de este programa. Asimismo, surge la Resolución 0008 de 2007 junto con la 0001 de 2012, que regulan los reclamos y compensaciones económicas generados por daños a cultivos ilícitos durante la ejecución del PECIG.

Pues bien, aunque el plazo del "Plan Colombia" se establecía hasta el 2005, se dio una prórroga de un año más y, posteriormente, se implementó la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013 (EFDDS) la cual podría considerarse como una segunda fase del "Plan Colombia" (Rojas, 2007). Paralelamente, resaltamos en estos años la ejecución de políticas de Desarrollo Alternativo, a partir de varias líneas que en este período han buscado que familias rurales transiten de los cultivos ilícitos a proyectos productivos sostenibles. Dentro de ellos se encuentran: Programa Familias Guardabosques (2003-2013); Programa Proyectos Productivos y Estrategia de Graduación (2003-2016); Modelo de Poserradicación y Contención (2012-2016); entre otros (UNODC, 2021).

Vale la pena en este punto volver sobre los análisis de Raffo, Díaz, Castro (2016), en los cuales sostienen que en la primera década del 2000 son igualmente evidentes los efectos globos. Según estos autores, en esta época las medidas represivas lograron una pérdida del 62% de áreas cultivadas de coca, mientras que en Perú y Bolivia aumentaron casi el doble sus áreas de cultivo. Estas conclusiones coinciden con la llegada a la presidencia de Colombia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), cuyo período de gobierno ha sido uno de los más represivos en cuanto a la guerra antidrogas.

Antes de finalizar esta sección, queremos traer a colación un artículo que da luces acerca de los efectos del PECIG sobre la salud humana. Camacho y Mejía

(2017) realizan recopilan y cruzan datos oficiales de consultas médicas, así como de las áreas rociadas con glifosato del 2003 al 2007, dado que son los años con más altos niveles de aspersión durante el Plan Colombia, demostrando, como lo ha hecho gran parte de la literatura médica, que dicha práctica incrementa los problemas dermatológicos y respiratorios, así como abortos espontáneos. Además, no se puede dejar de lado que los vínculos que, incluso desde la Agencia Internacional de Estudios sobre el Cáncer (IRAC) en el 2015, lo identificaron como una sustancia probablemente cancerígena.

El final de esta etapa la designamos en el 2015, cuando el gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), se suspendió la fumigación con glifosato en búsqueda de cambiar la política de drogas atendiendo a un enfoque de Derechos Humanos, de salud pública, diferenciado y de género, mediante resolución 1214 del 30 de septiembre de 2015 emitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

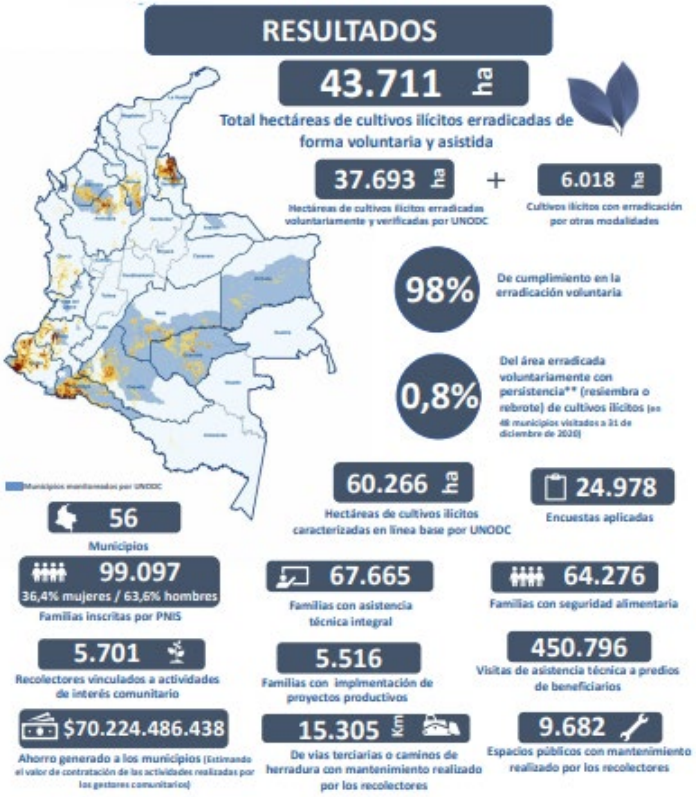
2016-2020: Firma de los Acuerdos de Paz y voces desde la ruralidad

Dando un salto al 2016, con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado (AF), se entra en una nueva etapa del fenómeno. Este documento supone la implementación de una Reforma Rural Integral (RRI) que contempla el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), establecido mediante el Decreto Ley 896 de 2017 cuyo objetivo es "*promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito*". A su vez, se contempla la realización de Planes Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

Ahora, dado que histórica y estructuralmente el problema agrario colombiano ha girado en torno al inequitativo acceso a la tierra y la falta de infraestructura social en zonas rurales, entre otros factores, para muchos cultivadores la inmersión en la cadena cocalera ha significado una forma de activación económica relacionada con la obtención de nuevos ingresos, acceso a créditos, mejora de infraestructura social y servicios públicos (WOLA, 2008; Drugs & (dis)order, 2020). Desde una perspectiva de género, esta incursión ha fomentado la autonomía productiva de las mujeres rurales (Parada y Martín, 2019), entre otros aspectos. De allí que, actualmente, tanto la erradicación como la sustitución de cultivos de uso ilícito presenten retos tan complejos en cuanto a salud, inclusión social y protección medioambiental, especialmente en zonas donde no hay presencia Estatal.

A corte del 31 de diciembre de 2020, según informe 23 de monitoreo de UNODC, los resultados del PNIS se reportan de la siguiente manera:

Figura 3. Estado de monitoreo del PNIS 31 diciembre



Fuente: UNODC (2021) Informe No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – Componente Familiar

Es interesante, a partir de la gráfica, señalar las cifras acerca la persistencia o rebrote de cultivos en ciertas zonas del país, considerando la exclusión social, económica y política que el diseño y la inapropiada implementación del PNIS puede seguir perpetrando en las comunidades cocaleras[2] y, especialmente, el marco del análisis desde el efecto globo. Desde dicho marco se entiende que los cultivos no desaparecen: se desplazan a nuevas zonas en las que la aparición de nuevas actividades económicas y la expansión de la frontera agrícola generan, a raíz de la aspersión con glifosato, pérdida de biodiversidad,

[2] Para conocer acerca de testimonios de cocaleros en Puerto Asís, la Sierra Nevada de Santa Marta y Tumaco, en donde se cuestiona acerca de la implementación de los programas de sustitución, ver: Voices from the Borderlands. Drugs & (dis)order (2020).

contaminación de suelos y cuerpos de agua, afectación a ciclos migratorios y reproducción de especies polinizadoras y deforestación (Rubiano et al, 2020).

Respecto a la cuestión de la deforestación cabe resaltar que en el 2017 por medio del Decreto 1257, se creó la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales, cuyo objetivo es "*orientar y coordinar las políticas públicas, planes, programas, actividades y los proyectos estratégicos que, dentro del ámbito de sus competencias, deben llevar a cabo las entidades para el control a la deforestación y la gestión de bosques naturales en el país*". En las consideraciones de esta norma se resaltan de forma clara los cultivos ilícitos como una de las actividades generadoras de deforestación, siendo que en 2017 "la deforestación asociada a cultivos de coca en Colombia representó el 24% total deforestado en el país" (Minambiente, 2021). Con todo, factores como el energético no se contemplan, teniendo en cuenta que en Colombia "se estima que se extraen aproximadamente 8,46 millones de m3 de madera con fines energéticos, lo cual representa alrededor del 83% del total de madera extraída de bosques" (SIAC, 2006, mencionado en IDEAM, 2018).

Sin embargo, como se mencionó líneas arriba y como se puede entrever en documentos elaborados por el CESED (Erasso & Veléz 2020) o el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM, 2018), los factores que inciden en el incremento de la deforestación de menor a mayor medida, respectivamente, son: la expansión de la frontera agrícola y cultivos de uso ilícito, el pastoreo en bosque (ganadería extensiva), los incendios forestales, la extracción de leña y la tala selectiva, entre otros (IDEAM, 2018). Esto quiere decir que el argumento utilizado para justificar la reactivación de la aspersión con glifosato, manifestando que los cultivos han sido la principal causa de degradación a las coberturas boscosas, no es del todo válido. Por el contrario, agrava más la problemática, obligando a las poblaciones rurales a desplazarse activando nuevas actividades agrícolas y transformaciones de las coberturas, traducidas en vías, pastoreo, extracción de materias primas, etc.

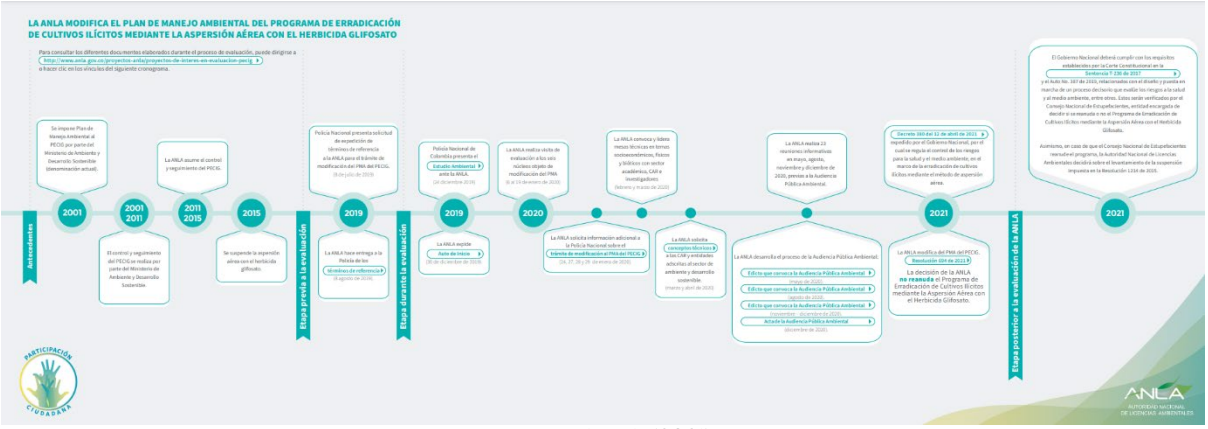
Adicional a los programas incentivados por el PNIS en estos años, el período de suspensión del PECIG, ha dado lugar a constantes debates sobre su posible reanudación y, desde el 2019 y hasta abril de 2021, la Policía Nacional ha tramitado ante la ANLA modificaciones a su Plan de Manejo Ambiental (PMA) (Vélez, 2020; Restrepo, 2020). Curiosamente, mientras esto sucedía, por medio del Decreto 2107 de 2019, se creó la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos cuya principal función, es la ejecución del PNIS según los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional.

12 de abril 2021: ¿y ahora qué?

El 12 de abril de 2021 se expediría el Decreto 380 "*Por el cual se regula el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones*. En esta medida, el CNE es el órgano encargado de disponer la destrucción de cultivos ilícitos teniendo como límite "las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Regionales naturales, los ecosistemas estratégicos como páramos, humedales categoría Ramsar y manglares, los cuerpos de agua y los centros poblados".

Este decreto comprende tres aspectos importantes. Primero, la importancia de realizar la consulta previa cuando esta actividad de erradicación pueda afectar directamente a las comunidades étnicas. También, la necesidad de solicitar un concepto previo por parte del INS y la ANLA con el objetivo de velar por la salud de las personas y por la protección del medioambiente. Por último, la inclusión de mecanismos de participación en la evaluación ambiental y presentación de PQR por afectaciones ambientales, a la salud o a la vivienda como consecuencia de la ejecución del programa. Vale la pena dar un vistazo a algunos pronunciamientos de la ANLA sobre los proyectos de Interés en evaluación del PMA del PECIG y la línea del tiempo de las modificaciones del PMA con relación al Decreto 380 de 2021 y la resolución 694 de 2021.

Figura 4. Línea del tiempo acerca de las modificaciones del PMA del PECIG



Fuente: ANLA (2021)

Esta norma, expedida por el presidente de la república, generó una gran controversia pues, si bien intenta acatar lo establecido por la Corte Constitucional en la T- 236 de 2017, aún existen muchos parámetros que no se han cumplido y se continúa poniendo en riesgo la salud de las personas expuestas al programa, además del daño ambiental que se puede generar en consecuencia. De hecho, nos preguntamos acerca del sentido de la

participación para los ejecutores del programa, dado que Dejusticia (2021) identificó la presencia de muy pocos espectadores, así como superficiales escenarios de diálogo en las audiencias ambientales y reuniones informativas adelantadas por la Policía Nacional (Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia). Esto nos hace reflexionar sobre las garantías que el programa ofrece a las comunidades del área de influencia y si verdaderamente se cumplirían las disposiciones del decreto en cuestión.

Fuente: Tomada por María Paula Betancourt – "#NoMásGlifosato – Paro Nacional 2021"

Conclusiones

Después de haber recorrido aquí más de 30 años, resaltamos la importancia de que la ANLA y demás entidades gubernamentales comprendan y retomen las diferentes conclusiones de la literatura académica, las lecciones históricas aprendidas y la adecuada implementación de la normativa vigente para tomar decisiones sobre la reactivación del PECIG. Esto a sabiendas del ecocidio, etnocidio y graves afectaciones a los derechos humanos que puede causar.

Sabemos que aún hay muchas más fuentes científicas por añadir que soportan el presente análisis, pero como hemos visto, comisiones de expertos, así como las voces de las comunidades rurales han abogado por mecanismos que puedan lograr un modelo de vida sostenible en los territorios, reconociendo las afectaciones que el uso del glifosato puede tener en su salud, en el incremento de la deforestación y en sus proyectos de vida. No en vano hemos visto a lo largo del Paro Nacional manifestaciones y pancartas que rechazan la implementación de este programa. Así todo, ¿Serán adecuadas y suficientes las nuevas disposiciones para reactivar el PE CIG?

Referencias

Arce, M. & Reales, L. (2006). Violencia política, asistencia militar de estados unidos y producción de coca en los andes centrales. Revista de Ciencia Política, 26(1), 25-47.

Camacho, A; Mejía, D. (2017). The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia. Journal of Health Economics 54, 147-160.

Congreso de Colombia. (18 de diciembre de 1946) Por la cual se subrogan algunas disposiciones de los Códigos Penal y de Procedimiento Penal y se adicional otras de la Ley 167 de 1941. [Ley 45 de 1946]. DO: 26311.

Congreso de Colombia. (24 de julio 2000) Código Penal. [Ley 599 de 2000]. DO: 44097.

Congreso de Colombia. (31 de enero de 1986) Estatuto Nacional de Estupefacientes. [Ley 30 de 1986]. DO: 44169.

Consejo Nacional de Estupefacientes (2 de marzo de 2007) Por la cual se modifica la Resolución número 0017 del 04 de octubre de 2001 que establece un procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos. [Resolución 0008 de 2007]

Consejo Nacional de Estupefacientes (26 de septiembre de 2003) Por la cual se modifica el artículo 5° de la Resolución número 0013 del 27 de junio de 2003 mediante la cual se adopta un nuevo procedimiento para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos [Resolución 031 de 2003]

Consejo Nacional de Estupefacientes (27 de junio de 2003) Por la cual se revocan las resoluciones 1 del 11 de febrero de 1994 y 5 del 11 de agosto de 2000 y se adopta un nuevo procedimiento para el programa de erradicación de cultivos ilícitos. [Resolución 0013 de 2003]

Consejo Nacional de Estupefacientes (5 de agosto de 2005) Por la cual se revocan las resoluciones 1 del 11 de febrero de 1994 y 5 del 11 de agosto de 2000 y se adopta un nuevo procedimiento para el programa de erradicación de cultivos ilícitos. [Resolución 0015 de 2005]

Cruz, L; Castiblanco, C. (10 de diciembre de 2019). Estudien los efectos del glifosato… ¡Vagos! Dejusticia. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/column/estudien-los-efectos-del-glifosatovagos/

Cruz, L; Chaparro, S. (2017). Coca, instituciones y desarrollo. Los retos de los municipios productores en el posacuerdo. *Dejusticia*.

Dávalos, L. (2011). Forests and drugs Coca-driven deforestation in tropical biodiversity hotspots. *Environmental Science and Technology*, 45(4) 1219–1227. DOI: httpsdoi.org10.1021es102373d

Drugs & (dis)order. (2020). Voces desde los territorios fronterizos 2020. Drogas ilícitas, desarrollo y construcción de paz.

Eraso, C; Vélez, M. (2020). ¿Los cultivos de coca causan deforestación en Colombia? CESED. Tomado de: https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/05/%C2%BFLOS-CULTIVOS-DE-COCA-CAUSAN-DEFORESTACION.pdf

Fordham, A. (26 de junio de 2020). La guerra contra las drogas se basa en el racismo. Es hora de descolonizar las políticas de drogas. *International*

Drug Policy Form. Recuperado de: https://idpc.net/es/blog/2020/06/la-guerra-contra-las-drogas-se-basa-en-el-racismo-es-hora-de-descolonizar-las-politicas-de-drogas

González, J. Cubillos, A., Chadid, M., Cubillos, A., Arias, M., Zúñiga, E., Joubert, F. Pérez, I, Berrío, V. (2018). Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM-. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Programa ONU-REDD Colombia.

Gootenberg, P. (2008). Chapter. The Drug Boom (1965-1975). Andean Cocaine. The Making of a Global Drug. North Carolina Press.

Gootenberg, P. (2008). Introduction. Andean Cocaine. The Making of a Global Drug. North Carolina Press.

IDEAM. (2018) Causas de degradación forestal en Colombia: una primera aproximación. http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023781/Causas.pdf

Laffiteau, C., 2010. The Balloon Effect: The Failure of Supply Side Strategies in the War on Drugs. The European Consortium for Political Research (ECPR).

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (30 de septiembre de 2003) Por la cual se modifica un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones. [Resolución 1054 de 2003]

Ministerio de Ambiente. (2021). *Minambiente llamó la atención sobre impactos de cultivos ilícitos en bosques de Colombia*.

Ministerio del Medio Ambiente (26 de noviembre de 2001) Por medio de la cual se impone un plan de manejo y se toman otras determinaciones [Resolución 1065 de 2001]

Moreno, M. (2015). MEMORIA HISTÓRICA DE LAS FUMIGACIONES 1978-2015 Las aspersiones aéreas en contexto de guerra sin saber sabiendo y sin querer queriendo. Indepaz.

Moreno-Sánchez, R., Kraybill, D. S. & Thompson, S. R. (2003). An Econometric Analysis of Coca Eradication Policy in Colombia. World Development, 31(2), 375-383.

Museo Nacional de Colombia. (2014). Análisis histórico del narcotráfico en Colombia. VIII Catedra Anual de Historia "Ernesto Restrepo Tirado".

Oquist, Paul (1980). Violence, Conflict, and Politics in Colombia. New York: Academic Press.

Parada, M & Marín, M. (2019). Mujeres Y Coca: Una relación agridulce. Análisis Político, 32(97), 45–70.

Presidente de la Republica de Colombia. (12 de abril de 2021). Por el cual se regula el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones. [Decreto 380 de 2021].

Presidente de la Republica de Colombia. (13 de julio de 1998) Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. [Decreto 1320 de 1998]. DO: 43340

Presidente de la Republica de Colombia. (22 de noviembre de 2019) Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones [Decreto 2107 de 2019]. DO: 51145.

Presidente de la Republica de Colombia. (25 de julio de 2017) Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales y se toman otras determinaciones. [Decreto 1257 de 2017]. DO: 50305.

Presidente de la Republica de Colombia. (26 de junio de 1973) Por el cual se crea el Consejo Nacional de Estupefacientes. [Decreto 1206 de 1973]. DO: 33889.

Presidente de la Republica de Colombia. (29 de mayo de 2017). Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNJS-. [Decreto Ley 869 de 2017]. DO: 50.248.

Presidente de la Republica de Colombia. (3 de marzo de 1987) por el cual se agrupan los Servicios Especializados de Policía de Control de Sustancias que producen Adicción Física o Psíquica y el Servicio Aéreo de la Policía Nacional. [Decreto 423 de 1987]. DO: 37798.

Raffo, L., Castro, A. & Díaz, A. (2016). Los efectos globo en los cultivos de coca en la Región Andina (1990-2009). CENES Vol. 35, pp. 207-236.

Restrepo, D. (6 de junio de 2020) El examen final a la Policía Nacional quedó aplazado. *La Silla Vacía*. Recuperado de: https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/examen-final-la-policia-nacional-quedo-aplazado-76398

Rincón-Ruiz, A. & Kallis, G. (2013) Caught in the middle, Colombia´s war on drugs and its effects on forest and people. Geoforum.

Rojas, D. (2007). Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo? Colombia Internacional 65, pp. 14-37.

Rosen, J. (2014). Plan Colombia and Beyond. New York: Suny Press.

Rubiano, J. (2021). Los programas de sustitución de amapola en Asia: ¿Lecciones para Colombia? CESED. Tomado de: https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/04/Programas-de-sustituci%C3%B3n-de-Amapola-en-Asia_.pdf

Rubiano, J; Vélez, M; Restrepo, D; Ramos, B (2020). Comentario de política: ¿Reanudar la fumigación aérea de cultivos ilícitos en Colombia? Un resumen de la literatura científica. CESED. Tomado de: https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/03/Reanudar-fumigaci%C3%B3n-de-cultivos_.pdf

Sierra, F. M. (2021). *Examen al decreto del glifosato: ¿cumple con las ordenes de la Corte Constitucional?* EL ESPECTADOR.

UNODC (2016). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos Colombia. Tomado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf

UNODC (2021). Informe No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS. Tomado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

UNODC. (2018). Comunidad, bosque y coca: un camino para la acción. Bogotá DC.

Vélez, M. (17 de diciembre de 2020). Regalo de Navidad: ¿licencia ambiental para las fumigaciones con glifosato? *La Silla Vacía*. Recuperado de: https://lasillavacia.com/silla-llena/red-verde/regalo-de-navidad-licencia-ambiental-las-fumigaciones-glifosato-77463

Viceministro de Ambiente (31 de enero de 2003) Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001. [Resolución 0099 de 2003]

Viceministro de Ambiente (6 de marzo de 2012) Por la cual se modifican los artículos 6º, 7º, 8º y 13 de la Resolución 0008 del 2 de mayo de 2007 y se adicionan dos artículos al procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos. [Resolución 0001 de 2012]

WOLA (2008). Aspersión aérea de cultivos en Colombia. Una estrategia fallida.