

APROXIMACION JURÍDICA A LAS FUMIGACIONES DE CULTIVOS ILÍCITOS

El tema de los cultivos de marihuana, coca y amapola tipificados como ilícitos, ha sido abordado de manera constante en los últimos años; sobretodo por que la erradicación mediante fumigaciones aéreas con productos químicos ha sido la estrategia más utilizada, dentro de un esquema que se ha dedicado a atacar principalmente “la oferta de drogas” en lugar de programas para prevenir el consumo compulsivo, combatir a los narcotraficantes, el suministro de precursores químicos y el lavado de dólares que nutren el sistema financiero internacional.

Por ende, considerando que en la actualidad el problema de las fumigaciones ha generado múltiples consecuencias tanto de seguridad nacional, como de derechos humanos y afectación al medio ambiente, hemos decidido abordar el problema con la única intención de reflexionar acerca de ciertos aspectos de un conflicto tan complejo.

Es necesario tener en cuenta algunas cifras que permiten conocer un poco más de cerca la realidad del asunto. De acuerdo con la revista Cambio *“en los últimos cinco años se han fumigado cerca de 300.000 hectáreas de cultivos ilícitos sin los controles ambientales que exige la ley”*¹. Por otra parte, la Embajada de Estados Unidos en Colombia reportó que entre el 19 de diciembre de 2000 y el 28 de enero de 2001 alrededor de 24,000 hectáreas fueron fumigadas por aspersión aérea en el Putumayo². Dichas cifras corresponden a la ejecución del Plan Colombia el cual, según la Policía Nacional, ha sido uno de los operativos más eficientes nunca antes vistos, pues en 44 días se fumigó un equivalente al 55% de toda el área fumigada durante el año de 1999.

Así las cosas, es claro que este tema no es despreciable, debido a que se habla de varias actividades e inmensos esfuerzos nacionales e internacionales tendientes a la consecución de este objetivo.

Daños a la salud humana y al medio ambiente ocasionados en la zona

Hay otra serie de cifras y de estadísticas que no se reflejan en los reportes de eficiencia antes citados, pero que sin lugar a dudas deben tenerse en cuenta. Son éstas las relacionadas con las quejas que por afectar la salud y el medio ambiente han elevado los pobladores de las zonas fumigadas. Vemos así que *“de 170 veredas conformadas en San Miguel y Valle del Guamués, 110 (65%) presentaron ante las Personerías de esos municipios quejas por daños ocasionados por la fumigación aérea. Durante los meses de enero y febrero de 2001 se recibieron en ambos municipios un total de 1443 quejas interpuestas por cabezas de familia, de las cuales 1164 (80%)*

¹ Revista CAMBIO, No. 404, Marzo 19 al 26 de 2001 “El efecto Floro”.

² “Summary of Counternarcotics Operations in Putumayo, December 19, 2000 - January 28, 2001” Informe preparado por la Embajada de Estados Unidos en Colombia para el representante Curt Weldom, citado por Bernardo Pérez Salazar en la Hoja de Hechos “Efectos de las fumigaciones aéreas en los municipios del Valle del Guamués y San Miguel, Putumayo” Diciembre 2000 – Febrero 2001

manifestaron que uno o varios de sus miembros fueron afectados por síntomas de daños a la salud que atribuían a las fumigaciones”³.

La propia Defensoría del Pueblo, en un Informe presentado sobre el tema⁴, determinó que no sólo se han fumigado cultivos considerados ilícitos, sino que también se han destruido cultivos de pancoger (yuca, plátano, caña, arroz, entre otros) e incluso áreas que hacen parte de los programas de sustitución y erradicación voluntaria que diversas entidades, como el Plante, las Umata y Naciones Unidas, entre otras, desarrollan en la zona.

Es decir, a pesar que las autoridades delimitaron inicialmente las áreas que serían asperjadas, asegurando que las demás no se afectarían, es evidente que esto no se ha cumplido pues, como se dijo anteriormente, se fumigaron cultivos de alimentos sembrados por campesinos y comunidades indígenas, e importantes zonas de proyectos destinados precisamente a la erradicación voluntaria a través de la sustitución de las plantaciones.

Por otra parte, se han presentado también una serie de daños ambientales que a pesar de no haber sido detenidamente cuantificados todavía, se sabe que existen. Tal es el caso, según lo afirma la Defensoría del Pueblo en el informe antes citado, del aumento en la deforestación del piedemonte putumayense, destrucción indiscriminada de la poca selva que aún subsiste, migraciones de los animales silvestres, daños sobre cuerpos de agua y formación de diques en las quebradas a causa de hojas caídas de los árboles y otras plantas que obstruyen el libre flujo de las aguas, entre otros. No hay que olvidar que la zona objeto de las fumigaciones hace parte de la Amazonía colombiana, que como es bien conocido, es una de las regiones con mayor diversidad biológica del planeta, ya que resguarda especies endémicas, muchas de ellas en peligro de extinción.

La anterior es sólo una muestra de toda la información existente que evidencia los daños ocasionados por las fumigaciones de cultivos ilícitos. Igualmente, no pueden ignorarse las dificultades en la obtención de cifras exactas, puesto que aún no existen protocolos determinados para la recopilación de la información. Sin embargo, los hechos hablan por sí solos y considerando que éstos daños han podido ser verificados directamente por las autoridades y por la propia Defensoría del Pueblo, no debe despreciarse la totalidad de las quejas y reclamos presentados. Especialmente en la actualidad, cuando el desconocimiento de los derechos humanos de los afectados es flagrante, puesto que además de los problemas de orden público y de seguridad personal que han soportado, también han sufrido la pérdida de sus cultivos, lo cual ha generado riesgos en su seguridad alimentaria e incluso la obligación de abandonar sus territorios debido a la falta de alimento.

Problemas con el pesticida utilizado

³ SALAZAR Pérez, Bernardo, Hoja de Hechos “Efectos de las fumigaciones aéreas en los municipios del Valle del Guamués y San Miguel, Putumayo” Diciembre 2000 – Febrero 2001

⁴ Informe Defensorial No. 1 “Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Putumayo” Febrero 9 de 2001, Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente.

Se afirma por parte de las autoridades que el glifosato (químico utilizado en las fumigaciones) no es tóxico y que de hecho es uno de los pesticidas más seguros a nivel mundial. Pero, en gracia de discusión, aceptando las anteriores argumentaciones, es pertinente citar un artículo de la Dra. Elsa Nivia, Directora Ejecutiva de RAPALMIRA en el cual indicó que **“en Colombia se está aplicando el glifosato sobre los cultivos ilícitos y todo lo que lo circunde, por vía aérea en una concentración 26 veces mayor. Esta situación se agrava aún más con la adición del surfactante Cosmo Flux 411F, el cual puede hasta cuadruplicar la acción biológica del glifosato contenido en el Roundup y otros plaguicidas.”**⁵

Lo anterior permite concluir que a pesar de que las autoridades hablan del control sobre el plaguicida, particularmente en cuanto a la inocuidad del mismo, la realidad es bien diferente, debido a que no se está aplicando con las características y en las concentraciones que inicialmente se había determinado, lo cual evidentemente hace que los daños ocasionados por las fumigaciones sean mayores.

De esta forma, si bien eventualmente las autoridades podían asegurar que el glifosato era inocuo para la salud de las personas y para el medio ambiente, esto ya no puede sostenerse, pues se está fumigando un plaguicida de mucho mayor concentración que junto con los surfactantes adicionados, ha aumentado significativamente el riesgo y los daños ocasionados tanto a los habitantes como a los recursos naturales de la región.

Ausencia de Licencia Ambiental

Otro de los problemas que debe analizarse, es que las fumigaciones contra cultivos de coca y amapola no cuentan con licencia ni permiso ambiental alguno. A pesar de las afirmaciones hechas por parte de las autoridades involucradas en esta actividad, no hay duda que la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1753 de 1994 son claros al determinar que requerirán de licencia ambiental la producción, importación y manipulación de pesticidas así como los proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales⁶. Estos casos se aplican a las fumigaciones de cultivos ilícitos con productos químicos, ya que por un lado involucran pesticidas y por otro, también afectan el Sistema de Parques; pues es un hecho que en varios de ellos existen cultivos de coca y amapola⁷, que igualmente se planea erradicar. En relación con lo anterior, se dice por ejemplo que se han afectado las zonas de amortiguación de los Parques de Puracé, Catatumbo, Paye y Barí, entre otros, pero aún no hay versiones oficiales al respecto.

Sin embargo y no obstante que la obligación de la Licencia Ambiental es muy clara, el Ministerio del Medio Ambiente ha determinado que este requisito no es aplicable, pues considera que las fumigaciones se iniciaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 y que por ende, se encuentran dentro del régimen de transición determinado por ésta. Por tal motivo el Ministerio, dictaminó que la Dirección Nacional de Estupefacientes -DNE- sólo está obligada a presentar y

⁵ NIVIA Elsa, “Las Fumigaciones aéreas sobre los cultivos ilícitos si son peligrosas - Algunas Aproximaciones”, Mayo de 2001

⁶ Artículo 52, numerales 8 y 9 de la Ley 99 de 1993 y Artículo 7º y 8º del Decreto 1753 de 1994.

⁷ Auditoría Ambiental al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, Octubre de 1999.

ejecutar un Plan de Manejo Ambiental, pero que no debe someterse a todo el trámite que la licencia implica.

Aún así, si se acepta lo anterior, se tendría entonces que no requiriendo Licencia Ambiental, la DNE en todo caso debería contar por lo menos con un Plan de Manejo en el cual se determine la manera de llevar a cabo las actividades de fumigación, productos a utilizar y además los impactos que podrían generarse, así como la forma de mitigarlos. Pero aunque el país ha sido fumigado por casi una década, hasta el momento no hay ningún Plan de Manejo Ambiental ni otro estudio ambiental que cuente con la aprobación de las autoridades competentes, como lo exige la ley y de acuerdo con lo que el mismo Ministerio del Medio Ambiente determinó desde 1994.

Por el contrario, la Dirección Nacional de Estupefacientes sólo hasta el año pasado presentó un Plan de Manejo Ambiental que después de haber sido revisado y evaluado, precisó de ciertas modificaciones para su aprobación. Por ello el Ministerio requirió a la DNE para que complementara el Plan, sin que hasta el momento dicho estudio haya sido aprobado, a pesar que las actividades se siguen ejecutando.

En todo caso, hay que tener en cuenta que el Plan Colombia, incluyendo las fumigaciones que se adelanten en su ejecución, constituye una actividad nueva e independiente de las que se venían desarrollando antes y deberían asumirse como tal. En consecuencia, se deduce que las fumigaciones adelantadas en desarrollo del Plan Colombia requieren de Licencia Ambiental ya que no hacen parte de las acciones iniciadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 99 de 1993 (que reglamentó la exigencia de dichos permisos ambientales) sino que es diferente de éstas no pudiendo aplicárseles el régimen de transición anterior.

Falta de Consulta Previa con las Comunidades Indígenas

El Estado colombiano aprobó mediante la Ley 21 de 1990, el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), por la cual se obliga a aplicar el procedimiento de consulta previa con las comunidades indígenas y afrocolombianas en cualquier caso en que la explotación de recursos naturales o cualquier actividad afecte su territorio. De esta manera, el objetivo del Convenio es proteger a éstas comunidades que en algunas ocasiones se ven afectadas con la intervención estatal y de particulares en sus territorios, sin ser tenidos en cuenta ni poder expresar su opinión respecto de las medidas a implementar en sus tierras.

Esta obligación debió haberse cumplido también para el caso de las comunidades indígenas afectadas con la aspersión de cultivos ilícitos, puesto que muchas de las zonas fumigadas están ubicadas en la frontera de sus territorios. De hecho como se dijo anteriormente, las actividades también los han involucrado de manera directa, ya que los territorios en los cuales se encuentran ubicadas han sido fumigados, destruyendo cultivos de pancoger y afectando la salud humana.

De esta manera, aunque la obligación de la consulta previa en cabeza del Estado colombiano es muy clara, deber que las comunidades indígenas recordaron a las diferentes autoridades incluyendo al Ministerio del Medio Ambiente, el procedimiento de consulta previa no se llevó a cabo.

Con esto, además del desconocimiento de los derechos fundamentales de los indígenas y de la obligación internacional que el Estado colombiano en ejercicio de su soberanía adquirió, se perdió una oportunidad valiosa para buscar diferentes opciones de erradicación y sustitución de uso de los cultivos ilícitos por parte de las comunidades indígenas. Por el contrario, las autoridades optaron por imponer forzosamente las fumigaciones aéreas con productos químicos, causando graves consecuencias ambientales y humanas, y destruyendo valiosos esfuerzos encaminados precisamente a buscar opciones para el problema que se presenta.

Violación de otros tratados internacionales

Aunado a lo anterior, y solamente con el fin de citar algunos instrumentos internacionales adicionales que también se desconocen con la ejecución de las fumigaciones de cultivos ilícitos, es importante recordar que Colombia al ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas⁸ se obligó a que *“las medidas que se adopten (para evitar el cultivo ilícito de las plantas) deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente”*⁹.

Considerando que lo anterior no era lo suficientemente claro, el Gobierno al momento de depositar el Instrumento de ratificación del Convenio declaró que *“así mismo, el Estado colombiano se reserva el derecho de evaluar de manera autónoma el impacto ecológico de las políticas contra el narcotráfico, puesto que aquellas que tengan efectos negativos sobre los ecosistemas son contrarias a la Constitución”*.¹⁰

Evidentemente se manifestó la voluntad de erradicar los cultivos ilícitos existentes, siempre y cuando no se afectaran negativamente los recursos naturales del país, ni mucho menos se desconocieran los derechos humanos de quienes de una u otra manera pudieran verse involucrados. Según lo dicho anteriormente pero sobretodo considerando la situación actual, las fumigaciones no obedecen este compromiso, puesto que se han ocasionado graves afectaciones al medio ambiente y desconocido derechos humanos de los indígenas y demás pobladores del área.

Adicionalmente, Colombia también hace parte del Convenio sobre Diversidad Biológica¹¹ que establece como objetivo principal la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de sus beneficios.¹² Además estipula que cada Estado, dentro de sus posibilidades, velará por la protección de la diversidad

⁸ Convención que fue ratificada mediante Ley 67 de 1993 y declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-176 de 1994.

⁹ Artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, diciembre de 1988.

¹⁰ Instrumento de Ratificación de la Convención, refrendado por la Ministra de Relaciones Exteriores el día 9 de mayo de 1994.

¹¹ Aprobado por el Congreso de la República mediante Ley 165 de 1994.

¹² Artículo 1º del Convenio sobre Diversidad Biológica. Río de Janeiro, Junio de 1992. Ratificado por Colombia mediante Ley 165 de 1994.

biológica que exista en su territorio, tratando que su explotación sea sostenible, sin poner en riesgo la existencia de la misma.

Desafortunadamente dicha obligación también es ignorada, generando en lugar de una explotación racional de los recursos y la protección de los mismos, la destrucción acelerada mediante acciones llevadas a cabo por el propio Gobierno y sus agentes.

Reflexiones finales

Como consecuencia de los elementos dados en el presente escrito es claro que las fumigaciones químicas en contra de los cultivos de coca y amapola están ocasionando más daños que beneficios. De hecho el propio Departamento de Estado de los Estados Unidos, según un estudio difundido en Agosto de 2000, reconoce que la lucha contra los cultivos ilícitos en Colombia ha sido un fracaso.¹³

Lo anterior nos permite concluir que no es lógico que las autoridades nacionales y extranjeras persistan en la aplicación de una política de erradicación que hasta el momento ha fracasado – no sólo en Colombia sino también a nivel mundial – y que además ocasiona graves violaciones de derechos humanos así como la destrucción acelerada de los recursos naturales de la zona. Es decir, en lugar de realizar una evaluación profunda y objetiva de dicha política, que permita ver tanto los errores cometidos como las posibles alternativas aplicables, las autoridades insisten ahora con más fuerza, en implementar una serie de estrategias que lo único que han generado es el agravamiento del problema social y de orden público, así como daños posiblemente irreversibles al medio ambiente, en una zona que internacionalmente es reconocida no sólo por su valiosa riqueza, sino también por ser única en el globo.

Por lo anterior, sería deseable que finalmente las autoridades se cuestionaran seriamente acerca de los beneficios y daños que esta estrategia ocasiona, teniendo en cuenta las diversas alternativas de erradicación, sustitución y cambio de uso de los cultivos considerados ilícitos, con el fin de proteger tanto los derechos humanos de los campesinos e indígenas, como el derecho de cada colombiano a vivir en un medio ambiente sano y a conservar, proteger y disfrutar de los ecosistemas valiosos, como es el caso de la Amazonía colombiana.

ASTRID PUENTES RIAÑO

¹³ Periódico El Tiempo, 30 de Agosto de 2000. Pág. 1-11.