



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

LA CONTROVERSIA SOBRE EL IMPACTO EN SALUD DE LAS ASPERSIONES AÉREAS CON GLIFOSATO EN LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO: PODER, SABER Y POLÍTICA PÚBLICA

Javier David Rodríguez Ruiz

Universidad Nacional de Colombia
Doctorado Interfacultades en Salud Pública
Bogotá, Colombia
2021

LA CONTROVERSIA SOBRE EL IMPACTO EN SALUD DE LAS ASPERSIONES AÉREAS CON GLIFOSATO EN LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO: PODER, SABER Y POLÍTICA PÚBLICA

Javier David Rodríguez Ruiz

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Doctor en Salud Pública

Director:

Mario Esteban Hernández Álvarez

Médico, Magister en Bioética, Doctor en Historia

Línea de Investigación:

Historia de las políticas y sistemas de salud y protección social

Grupo de Investigación:

Grupo de Estudios Sociohistóricos de la Salud y la Protección Social

Universidad Nacional de Colombia

Doctorado Interfacultades en Salud Pública

Bogotá, Colombia

2021

¡Qué deseos de arder, de gritar y hacer estallar!

Qué odio el de mis ojos
frente a la indolente muerte que arrogante, lejana y sorda
se presenta como poder incontestable.

Qué leve el apaciguo de la tinta

el sopor del exceso

el refugio de la rendición.

Pero qué verde quien lucha

cuánta vida en sus pasos

cuánta voz en su mirada.

El tiempo que fue se derrite en preludeo

de un futuro azaroso y de caos

La tenue esperanza se esconde entre líneas

en la sonrisa de ustedes, amigos.

Javier D. Rodríguez

Agradecimientos

Agradezco a mi familia, por la red de soporte y afecto con la que han acompañado mi vida y el desarrollo de este trabajo, con todos sus retos, crisis y victorias. A Martha y a Luana, por su amor florido, por el camino recorrido y el porvenir. A mis padres, por el sustento y por hacer de mi vida parte de las suyas, por hacer de mis sueños su proyecto.

Agradezco a la educación pública, a sus instituciones, a sus trabajadoras, a sus docentes y maestros, a los miembros del Grupo de Estudios Sociohistóricos de la Salud y la Protección Social, de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia, en cuyo seno me formé como investigador: la rigurosidad, profundidad y sentido de la enseñanza en este espacio es un verdadero tesoro. Su espíritu se cristalizó en mi perspectiva académica y probablemente me acompañe por el resto del trayecto.

Agradezco a mi director de tesis, maestro, compañero y amigo Mario Hernández. Por su calidad humana y académica, por la entrega total a las causas comunes, por encarnar un ejercicio de academia crítica coherente.

Agradezco a las organizaciones sociales por abrirme sus puertas y por compartir la lucha por el buen vivir. A quienes protagonizaron la historia de resistencia y dignidad que se relata en estas páginas.

A las ciencias, las artes y la vida.

Resumen

Esta investigación analiza la formulación, implementación y suspensión del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersiones aéreas con Glifosato (PECIG) durante el periodo 1992-2015, desde un modelo de análisis hermenéutico que articula un enfoque de análisis sociopolítico con el análisis de controversias científicas en torno a los impactos sanitarios de la política.

Por medio del análisis documental y de contenido, se desarrolló una crítica de fuentes de información primarias y secundarias extensa, que incluyó fuentes inéditas, como las actas de reunión del Consejo Nacional de Estupefacientes del periodo 1992-2004, entrevistas a tomadores de decisiones y actores técnico-científicos que, junto a fuentes normativas, jurídicas, de prensa y académicas, permitieron la construcción de un relato explicativo que da cuenta de la dinámica del campo político y científico en relación con el devenir del PECIG, y en particular, de los actores y conocimientos científicos contrapuestos alrededor de los impactos sanitarios de las AAG.

El trabajo muestra el carácter vertical, represivo, excluyente y violento asumido por el PECIG durante todo el periodo histórico estudiado, en el que los detractores de la política fueron sistemáticamente estigmatizados, criminalizados y subalternizados, incluyendo los actores científicos que defendían evidencias sobre los severos impactos socioambientales y sanitarios sobre las comunidades y territorios fumigados, que en todo caso, terminaron por ser parcialmente reconocidos y legitimados en el marco de la judicialización de la política y del cambio de la agenda antinarcóticos global, contexto que explica la suspensión del PECIG en Colombia.

Palabras clave: glifosato; narcotráfico; controversia científica; cultivos declarados de uso ilícito; salud ambiental.

THE CONTROVERSY ON THE IMPACT ON HEALTH OF AERIAL SPRAYING WITH GLYPHOSATE IN THE POLICY OF ERADICATION OF CROPS FOR ILLICIT USE: POWER, KNOWLEDGE AND PUBLIC POLICY

Abstract

This research analyzes the formulation, implementation and suspension of the Program for the Eradication of Illicit Crops by aerial spraying with the herbicide Glyphosate during the period 1992-2015, from a socio-political analysis approach with emphasis on the scientific controversy around the health impacts of Glyphosate Air Sprays.

The study uses unpublished sources of information, such as the meeting minutes of the National Narcotics Council for the period 1992-2004, interviews with decision makers and technical-scientific actors that, together with normative, legal, press and academic sources, allowed the construction of an explanatory story that gives an account of the dynamics of the political and scientific field in relation to the evolution of the policy, and in particular, of the conflicting actors and knowledge around the health impacts.

As results, the vertical, repressive, exclusive and violent character assumed by the PECIG during the entire historical period studied is shown, in which the detractors of the policy were systematically stigmatized, criminalized and subalternized, including the scientific actors who defended evidence about the severe socio-environmental and health impacts on the communities and territories fumigated, which in any case ended up being partially recognized and legitimized within the framework of the judicialization of politics and the change in the global anti-narcotics agenda, a context that explains the suspension of the PECIG in Colombia.

Keywords: glyphosate; drug trafficking; scientific controversy; crops declared of illegal use; environmental health.

Tabla de contenido

Resumen	II
Tabla de contenido	IV
Lista de Figuras	VI
Siglas y abreviaturas	VIII
I. Introducción	1
II. Problema, enfoque y método	5
Problema de estudio	5
Estado del arte	8
Balance sobre trabajos del campo de estudios de políticas que abordan el PECIG	9
Balance sobre trabajos del campo de estudios de controversias científicas	13
Justificación	16
Objetivos de investigación	17
Objetivo general	17
Objetivos específicos	17
Enfoque teórico	18
Elementos del enfoque sociopolítico y de economía política crítica en salud	19
Elementos del campo de los ESCT	24
Diseño metodológico	50
III. Resultados	56
1. Formulación del PECIG (1992-1994)	57
1.1. Análisis del proceso sociopolítico	58
1.1.1. Autorización de AAG contra cultivos de amapola y aprobación del PECIG	58
1.1.2. Inicio de las Aspersiones Aéreas con Glifosato en cultivos de amapola y aprobación del PECIG	85
1.2. Síntesis explicativa desde la controversia científica	106

2. Inicio de aspersiones en cultivos de coca e intensificación de la protesta social (1994-1996)	112
2.1. Análisis del proceso sociopolítico	112
2.2. Síntesis explicativa desde la controversia científica	167
3. Intensificación de la guerra contra las drogas tutelada (1996-2000)	173
3.1. Análisis del proceso sociopolítico	173
3.2. Síntesis explicativa desde la controversia científica	217
4. El Plan Colombia: guerra general contra los territorios afectados por los CDUI (2000-2010)	220
4.1. Análisis del proceso sociopolítico	220
4.1.1. Formulación y primera fase de implementación del Plan Colombia: renuncia a la política de paz	220
4.1.2 El gobierno Uribe Vélez: la agenda de la solución militar al conflicto colombiano	261
4.2. Síntesis explicativa desde la controversia científica	332
5. Proceso de Paz, agotamiento del PECIG y suspensión de las AAG (2010-2015)	335
5.1. Análisis del proceso sociopolítico	335
5.2. Síntesis explicativa desde la controversia científica	402
6. Conclusiones	406
Referencias	418
Anexos	444

Lista de Figuras

Figura 1 - Comunicado de congresistas a presidencia de la república y gabinete ministerial sobre aprobación de AAG en cultivos de amapola, 1992.....	67
Figura 2 - Carta del Ministro de Salud al Ministro de Justicia con recomendaciones técnico-científicas para la implementación de las AAG.....	72
Figura 3 - Síntesis de la evidencia técnico-científica de inocuidad del glifosato defendida por los actores promotores del PECIG.....	81
Figura 4 - Banalización de la evidencia sobre la nocividad del glifosato en la salud humana.....	82
Figura 5 - Síntesis evidencia técnico-científica de nocividad presentada por Greenpeace en disputa jurídica por uso de glifosato comercial ante el Gobierno estadounidense	85
Figura 6 -Texto de los acuerdos de San José del Guaviare de 1995, reproducido por El Espectador.....	137
Figura 7 - Texto de los acuerdos de Orito, Putumayo, de 1995 reproducido por El Heraldó	142
Figura 8 - Pliego de exigencias de comunidades campesinas del bajo Putumayo, paro cocalero del suroccidente, 1995, reproducido por El Colombiano	152
Figura 9 - Fotografía de protestas en Puerto Asís, Putumayo, paro cocalero del suroccidente, 1996.....	156
Figura 10 - Mapa lugares de protesta, paro cocalero del suroccidente, 1996	157
Figura 11 - Pliego de peticiones campesinos movilizados en Putumayo, paro cocalero del suroccidente, reproducido por La República	160
Figura 12 - Exigencias del 'Memorando Frechette', reproducido por El Nuevo Siglo	174
Figura 13 - Balance guerra antidrogas presentado por la administración de Ernesto Samper, 1998, reproducido por El Colombiano.....	202
Figura 14 - Área de CDUI países región andina 1992-1998, reproducido por El Espectador	213
Figura 15 - "En qué se invierten los recursos del Plan Colombia" - Imagen provista a los medios de comunicación nacionales por parte del Ejecutivo Nacional	256
Figura 16 - Presentación de cifras de disminución de CDUI en la prensa nacional	272
Figura 17 - Anuncio de censo de desplazados de origen colombiano en prensa colombiana.....	295

Figura 18 - Representación gráfica del efecto globo en Colombia	300
Figura 19 - Balance del comportamiento de los CDUI durante la ejecución del Plan Colombia del gobierno Uribe	306
Figura 20 - Rubros aprobados de financiamiento estadounidense para el Plan Colombia 2003-2013	337
Figura 21 - Pliego de peticiones manifestantes Anorí y Tarazá, Antioquía, febrero de 2011	338
Figura 22 - Acuerdos de Tarazá, Antioquía, febrero de 2011	339
Figura 23 - Resultados prevalencias de alteraciones del estado de salud mental en tres escuelas del cordón fronterizo colombo-ecuatoriano	369
Figura 24 - Síntesis de la información sobre los procesos judiciales contra la DNE por delitos relacionados con la gestión de recursos incautados al narcotráfico.....	372
Figura 25 - Principios de negociación de las FARC durante el inicio del abordaje del punto de solución al problema de las drogas ilícitas	374
Figura 26 - Cartel de manifestantes en Putumayo en septiembre de 2014.....	382
Figura 27 - Resumen de resultados monografía 112 de la IARC	384

Siglas y abreviaturas

AAA – Aspersiones Aéreas con Agrotóxicos

AAG – Aspersiones Aéreas con Glifosato

AD-M19 – Alianza Democrática M-19

ANDI – Asociación Nacional de Empresarios de Colombia

ANIF – Asociación Nacional de Instituciones Financieras

ANUC – Asociación Nacional de Usuarios Campesinos

ARS/USDA – Servicio de Investigación Agrícola/ Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

ASODEFENSA – Asociación para la Defensa de Santa Marta

AUC – Autodefensas Unidas de Colombia

CCAJAR – Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

CC – Corte Constitucional

CDUI – Cultivos Declarados de Uso Ilícito

CE – Consejo de Estado

CESED – Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas

CINEP – Centro de Investigación y Educación Popular

CNE – Consejo Nacional de Estupefacientes

COCCAM – Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana

CODHES – Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

CONAIC – Consejo Nacional de Organizaciones Agrarias e Indígenas

CONPES – Consejo de Planificación Económica y Social

CORPOICA – Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria

CP-1991 – Constitución Política de Colombia de 1991

CRIC – Consejo Regional Indígena del Cauca

DAS – Departamento Administrativo de Seguridad

DEA – *Drug Enforcement Administration* - Administración de Control de Drogas

DD.HH. – Derechos Humanos

DL50 – Dosis Letal 50

DNE – Dirección Nacional de Estupefacientes

ECC – Estudios de Controversias Científicas

ELN – Ejército de Liberación Nacional

EPA – *Environmental Protection Agency* - Agencia de Protección Ambiental de EE.UU.

ESCT – Estudios Sociales de Ciencia y Tecnología

EE.UU. – Estados Unidos de América

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FARC – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FENSUAGRO – Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria

FF.AA. – Fuerzas Armadas de Colombia

GESHSPS – Grupo de Investigación de Estudios Sociohistóricos de la Salud y la Protección Social

IARC – *International Agency for Research on Cancer* – Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer

ICA – Instituto Colombiano Agropecuario

IDEA – Instituto de Estudios Ambientales

IDEAM – Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

IEPRI – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

IGAC – Instituto Geográfico Agustín Codazzi

INDEPAZ - Instituto de estudios para el desarrollo y la paz

INDERENA – Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente

INGEOMINAS – Instituto Colombiano de Geología y Minería

JIFE – Junta Internacional de Estupefacientes

MSSCL - Medicina Social y Salud Colectiva Latinoamericanas

NAS – Agencia de Narcóticos de la Embajada de Estados Unidos

OEA – Organización de los Estados Americanos

ONG – Organización No Gubernamental

OMS – Organización Mundial de la Salud

PC – Plan Colombia

PDA – Plan de Desarrollo Alternativo

PECIG – Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersion aérea con el herbicida Glifosato

PFSCC – Programa Fuerte de la Sociología del Conocimiento Científico

PGR – Procurador General de la República de Colombia

PLANTE – Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

PNIS – Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

PNUFID – Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional

PQUA – Producto Químico de Uso Agrícola

RAPALMIRA – Red de Acción en Plaguicidas de América Latina

SAC – Sociedad de Agricultores de Colombia

SIMCI – Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

SPT – Salud Pública Tradicional

UNAL – Universidad Nacional de Colombia

UNDCP – Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

PNUFID – Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional

PQUA – Producto Químico de Uso Agrícola

RAPALMIRA – Red de Acción en Plaguicidas de América Latina

SAC – Sociedad de Agricultores de Colombia

SIMCI – Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

UNDCP – Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

I. Introducción

Esta investigación nace con motivo del interés que nos suscitó la controversia generada por el anuncio de la suspensión del PECIG durante el segundo trimestre del año 2015. El contexto del anuncio era de elevada tensión política, marcado por el antecedente de las movilizaciones sociales más amplias y sostenidas en el tiempo de la historia reciente colombiana y por las disputas alrededor del proceso de paz de La Habana, que se encontraba en un momento crítico, no sólo por los continuos ataques de parte del uribismo, ya reconstituido como una fuerza formal determinante para el país, sino por sus severas fallas en la estrategia comunicativa y de participación de la sociedad civil, en especial de aquella que exigía mayor participación política y reivindicaba agendas sectoriales históricamente incumplidas.

A la debilidad relativa del gobierno nacional se sumaba la histórica conflictividad de la política de AAG y las dinámicas de la agenda antinarcóticos global, entre otros elementos, para configurar un proceso de suspensión de la política altamente controversial, en donde uno de los elementos de disputa centrales eran los conocimientos científicos y su legitimidad, con posiciones de actores contrapuestos que iban desde aquellos que persistían en la defensa de la inocuidad del glifosato y de su uso antinarcóticos en el país y conminaban a intensificar las aspersiones, hasta quienes no sólo reconocían la legitimidad del anuncio de la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC) de reclasificación de carcinogenicidad del glifosato, sino que defendían un conjunto de evidencia que les permitían señalar la insuficiencia de la medida de suspensión de las AAG.

El contexto resultaba sorprendente si se considera que sólo unos meses atrás se había logrado un acuerdo parcial sobre el punto de solución al problema de las drogas desde la mesa de negociación de La Habana entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), que había sido saludado y defendido, aunque con anotaciones y críticas, por el conjunto de las organizaciones y actores sociales, políticos, académicos y demás que venían posicionándose sobre el tema. Este aval se expresó tanto desde los espacios de participación creados por la mesa, como en espacios autónomos, que incluso fueron el contexto de creación de la primera organización nacional gremial de campesinos relacionados con los cultivos declarados de uso ilícito (CDUI), la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), que recogía las reivindicaciones

del movimiento social gestado alrededor de la resistencia al PECIG, y que generaba gran expectativa en torno al compromiso político encarnado en los acuerdos parciales.

La situación también resultaba sorprendente porque eran algunos actores colombianos, representantes del poder legislativo, de los entes de control y del sistema de ciencia y tecnología los que se oponían a la medida, cuestionando no sólo la agenda política de paz del gobierno nacional, sino también la legitimidad y autoridad de la evidencia científica que usaba para la suspensión del PECIG, que resultaba ser la de la IARC, organismo adscrito a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esa crítica a la autoridad de la IARC/OMS y de la legitimidad de la evidencia científica publicada en la monografía en que reclasificó la categoría de carcinogenicidad del glifosato, reindexándolo en la de probablemente carcinógeno, no sólo implicaba un giro completo de la relación de dichos actores promotores del PECIG con la IARC/OMS, que históricamente había sido usada para defender la política de AAG, sino que resultaba ser una de las muy pocas voces de crítica y disputa del conocimiento científico en el panorama global. Si bien el anuncio de la IARC había resultado en un cisma global dadas sus posibles implicaciones sobre la política agroindustrial planetaria, sólo había encontrado crítica política y disputa científica en el gobierno estadounidense y las industrias productoras de agrotóxicos, que parecían aislados frente al bloque mayoritario de actores del campo político y científico que llamaban a asumir la evidencia científica, e incluirla en los procesos de regulación pertinentes.

En particular, algunas posiciones sobre la controversia científica emitida por actores políticos promotores del PECIG nos resultaban falaces y temerarias a la luz del estado del campo político y científico como lo comprendíamos, pues defendían, por ejemplo, la equiparación de las condiciones de uso agrícola a las del uso antineoplásicos del glifosato para establecer su riesgo toxicológico, o señalaban que no existía evidencia sobre ninguna clase de daños de las AAG en sus más de veinte años de aplicación. La posibilidad de que aquellas posturas pudieran incidir en la decisión de suspender o continuar con las aspersiones nos generaba un profundo malestar, y motivó el primer esbozo de pregunta de investigación de este trabajo, sobre cómo evidencias científicas y posiciones políticas contrapuestas se relacionaban en los procesos de toma de decisión política.

Lo que siguió al malestar fue el emprendimiento de un proceso de investigación de poco más de cinco años en que se pretendió responder a esa pregunta, que aplicaría no sólo para la fase final de suspensión del PECIG, sino para todo su proceso de formulación, implementación y reformas. La resolución de la pregunta devino en un ambicioso trabajo

de análisis de un periodo histórico de más de dos décadas, que se embarcó en el análisis de fuentes de información inéditas, como las actas de reunión del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) del periodo 1992-2004, entrevistas a tomadores de decisiones y actores técnico-científicos, que junto a fuentes normativas, jurídicas, de prensa y académicas, que permitieron la construcción de un relato explicativo que da cuenta de la dinámica del campo político y científico en relación al devenir del PECIG, y en particular, de los actores y conocimientos contrapuestos alrededor de los impactos sanitarios de las AAG.

Quepa decir que dicha construcción es la conjunción de una trayectoria académica y política que, de un lado, partió del campo de los estudios sociohistóricos de políticas y sistemas de salud y protección social, y se abrió hacia los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (ESCT), en un esfuerzo por comprender la dinámica de las controversias científicas en relación con el campo político y social; y de otro, partió de la militancia alrededor de agendas sobre los sistemas de educación superior y de salud, y derivó hacia la defensa del proceso de solución política al conflicto social y armado colombiano. En este último campo, el tema de las drogas ilícitas nos resultó particularmente potente, tanto por su relevancia histórica en el conflicto, como por nuestra trayectoria vivencial, lo que resultó en su inclusión y priorización en nuestra agenda académica, desde donde tuvimos la oportunidad de investigar procesos de producción de conocimiento, resistencia y regulación sobre agrotóxicos innovadores y disruptivos, de contextos como el brasilero, el argentino o el ecuatoriano, que sirvieron como escenario de formación de la experticia con la que abordamos este trabajo.

Antes de dar paso al documento académico, valga una declaración política previa. En el contexto de continuidad del conflicto armado degradado en Colombia, y de los antecedentes de estigmatización, criminalización y persecución política de los detractores del PECIG, incluyendo a quienes desde el campo científico defendían evidencias que los llevaban a recomendar la suspensión de las AAG. Quisiéramos señalar que si bien este documento es de carácter eminentemente académico, no somos ajenos a las implicaciones que podría conllevar en el campo político, en el contexto de una reedición de la voluntad del actual gobierno nacional de reiniciar la política objeto de nuestro estudio. Las recomendaciones que podrían derivarse de este trabajo son claras, y si bien no se desarrollan en este documento, por no ser de carácter consultoría o de evaluación de política, sino de análisis, sí se desarrollarán en otros escenarios de carácter social, político y judicial. Confiamos en tener plenas garantías para continuar desarrollando nuestro trabajo

académico y las derivaciones que este implique, y llamamos a los promotores del PECIG a mantener una postura democrática para discutir en los escenarios académicos y políticos pertinentes la investigación aquí presentada, dejando a un lado el signo de violencia que ha caracterizado hasta ahora el devenir de esta política.

II. Problema, enfoque y método

Problema de estudio

La política de aspersiones aéreas con herbicidas sobre Cultivos Declarados de Uso Ilícito (CDUI) debutó mundialmente en la década de 1970 con las aspersiones de paraquat sobre cultivos de marihuana en México y Jamaica. Durante las décadas posteriores dicha política se consolidó globalmente hasta ser considerada una herramienta obligatoria en la denominada guerra contra las drogas, imponiéndose sobre otras medidas enunciadas en la agenda internacional, como las diversas estrategias de desarrollo alternativo y de sustitución voluntaria de cultivos. (Iglesias, 2003)

El uso del herbicida glifosato en las aspersiones aéreas sobre CDUI fue una innovación introducida por el Estado colombiano en 1984, cuando se realizaron las primeras fumigaciones sobre cultivos de marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta. La decisión se dio en el contexto de la controversia política y científica internacional sobre los impactos ambientales, sanitarios y económicos de las aspersiones con paraquat, y atendía a la necesidad de adherirse a la agenda antidrogas del gobierno estadounidense, que promovía impetuosamente la política de aspersiones aéreas. (González S., 2006; Múnera y Hoyos, 1994; Tokatlian, 2001)

Cabe resaltar que, si bien la política antidrogas colombiana se comenzó a configurar a comienzos del siglo XX, fue en las décadas de 1970 y 1980 cuando adquirió las características y predomios que aún la definen, a través de la conformación del CNE en 1973, y con la formulación de la Ley 30 de 1986 -Estatuto Nacional de Estupefacientes-, que se constituyeron en los pilares institucional y normativo de la política antidrogas contemporánea. Esta política adhirió a los principios y predomios de la agenda antidrogas estadounidense, marcada por el énfasis represivo centrado en la erradicación forzada, la interdicción y las diversas estrategias de judicialización de la producción y consumo de estupefacientes, y desde su nacimiento viabilizó la implementación de las aspersiones aéreas con herbicidas en el país.

En este marco normativo se desarrolló la fase experimental de las aspersiones aéreas con herbicidas con fines antinarcóticos en Colombia, que iniciaron hacia el final de la década de 1970 con aspersiones de paraquat sobre cultivos de marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta, en el marco de la “Operación Fulminante” de 1978, y se extendieron hasta las aspersiones aéreas con glifosato sobre cultivos de amapola entre 1992 y 1994. Tras esta fase experimental, devino la concreción del PECIG, decretado por el CNE en 1994, y que implementó las AAG para el conjunto de CDUI [cultivos de coca, marihuana y amapola] como el pilar de la política antidrogas en el país. La implementación del PECIG se realizó hasta septiembre de 2015 con pocas modificaciones normativas, en un contexto caracterizado por diversos autores como carente de regulación, vigilancia, control y participación ciudadana adecuados (Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), 1994; Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), 2005; Vargas, 1999a).

El PECIG amplió continuamente la cobertura territorial de las AAG entre 1994 y 2007, llegando a cubrir 172.000 ha en su pico en el año 2006. Desde el año 2007 y hasta el 2015 la cantidad de hectáreas fumigadas descendió progresivamente, llegando a 45.000 ha aproximadamente en el año de su suspensión (Ver Anexo I). Si bien las AAG fueron respaldadas y financiadas desde un primer momento por el gobierno estadounidense, desde el año 2001 y hasta el 2015, el PECIG fue adelantado en conjunto con otras intervenciones policivo-militares en el marco del Plan Colombia (PC), el mayor plan político-militar antinarcóticos y contrainsurgente desarrollado en América Latina hasta el tiempo presente, que determinó el carácter del conflicto social, político y armado del país durante su implementación. (González S., 2006; Salgado, 2002)

El desarrollo de la política implicó alta conflictividad, en su formulación, implementación, reforma y balance, sucintando múltiples controversias alrededor de su legalidad, efectividad y seguridad, que se expresaron en los campos político y científico, en arenas de disputa como el CNE, la Corte Constitucional (CC), el Consejo de Estado (CE), el Congreso de la República, los medios de comunicación masivos, entre otros. (Engelhardt y Caplan, 2003; Lozano, 2007)

Las controversias señaladas se pueden rastrear desde las discusiones del CNE al momento de aprobación de las AAG experimentales sobre CDUI de amapola, durante todo el desarrollo de la política y hasta su suspensión, siendo que, a pesar del carácter de innegociabilidad de las AAG que impuso el gobierno nacional durante toda su

implementación, las disputas legales, y la emergencia de evidencia que soportaba las posiciones de los detractores del PECIG sobre impactos socioambientales y sanitarios, se produjeron modificaciones normativas en los procesos de vigilancia y control de la política, que en todo caso, no disminuyeron la conflictividad en torno a la misma. (Rocha, 2011)

Cabe destacar que, de inicio a fin, la controversia sobre los posibles y efectivos impactos en salud de las AAG fueron objeto de discusión en los medios de comunicación masivos, al interior del CNE y en los estrados judiciales. De hecho, el principal detractor del PECIG durante su fase de formulación fue el Ministro de Salud del periodo, y la suspensión de la política se sustentó por parte del gobierno nacional en el principio de precaución en torno a los posibles daños de las AAG en la salud humana, principio impuesto a la decisión del ejecutivo nacional por un conjunto de decisiones judiciales del CE y de la CC, que modificaron de forma radical el marco normativo del PECIG y marcaron el contexto de su finalización. (Corte Constitucional (CC), 2014; Consejo de Estado (CE), 2013; 2013a; 2014; CNE, 2015)

El objeto de estudio de esta investigación es el proceso sociopolítico de formulación, implementación, reformas y suspensión del PECIG, con énfasis en el análisis del desarrollo de la controversia científica en torno a los impactos de las AAG en la salud humana, para explicar la forma en que se relacionaron el campo político y el científico en el devenir del PECIG. En particular, interesa analizar la forma en que fue producida, circulada y usada las evidencias contrapuestas de nocividad/inocuidad de las AAG en las arenas de los medios de comunicación masivos, el CNE y los estrados judiciales, y la forma en que fue usada por los tomadores de decisiones de la política. Considerando lo anterior, la pregunta que orienta la investigación es:

¿Cómo se desarrolló la formulación, implementación, reformas y suspensión del PECIG, y qué lugar ocupó la controversia científica en torno a los impactos de las AAG en la salud humana en el proceso?

Estado del arte

A continuación, presentamos una síntesis del estado del arte de la literatura científica pertinente para nuestro objeto de estudio, señalando que no se encontraron investigaciones previas sobre el mismo, situación que se explica por la conjunción heurística que pretende nuestro trabajo, que establece un diálogo entre dos campos científicos bien diferenciados, como lo son el de los estudios de políticas y el de los estudios de controversias científicas. En todo caso, como opción expositiva, presentamos la síntesis de la literatura de forma diferencial para los dos campos.

Este estado del arte se realizó con base en el análisis de fuentes bibliográficas secundarias cuyo objeto de estudio fuese el PECIG en nuestro periodo de estudio, y se concentraron en elementos del proceso sociopolítico o de la controversia científica relacionados con la definición del problema de estudio de esta investigación. Se consultaron bases de datos científicas y de consulta común, así como archivos de instituciones especializadas entre los que se cuentan Lilacs, Ebsco, Pubmed, Jstor, Google Académico, Catálogo de la Red Nacional de Bibliotecas de la Universidad Nacional de Colombia, Catálogo de la Biblioteca de la Universidad Externado, Catálogo de la Biblioteca Nacional, Archivo del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Archivo del Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (INDEPAZ), y se acudió a la metodología de bola de nieve, así como a la solicitud de referencias de expertos, para completar la bibliografía usada en esta revisión.

A continuación se presenta el Estado del Arte tal y como se construyó en la fase de formulación del proyecto, siendo que el desarrollo de la investigación arrojó hallazgos sobre literatura adicional que cumpliría con los criterios de selección para ser incluidos en esta sección del documento, pero que en razón al desarrollo cronológico del trabajo de investigación fueron incluidas como fuentes de análisis secundarias en las secciones posteriores. La información de las fuentes adicionales mencionadas, refuerza el análisis y conclusiones presentadas aquí.

Balance sobre trabajos del campo de estudios de políticas que abordan el PECIG

Existe un grupo mayoritario de trabajos que abordan el estudio del PECIG como parte del análisis de un objeto de estudio mayor que subsume el estudio de dicha política. Por ejemplo, los que abordan el análisis de la política de guerra contra las drogas, o los que analizan la dinámica general del conflicto social y armado en Colombia. (CCAJAR, 2005; Camacho, López, Thoumi, 1999; Múnera y Hoyos, 1994; Palacio, 1999; Salgado, 2002; Tokatlian, 2001; Vargas, 1999). Estos textos se caracterizan por ser los de mayor rigurosidad científica entre los revisados, evidenciada en su manejo bibliográfico y de fuentes, y en su coherencia y consistencia teórico-metodológica.

El enfoque predominante de estos estudios es histórico-crítico o de economía política crítica, por lo que abordan el análisis de procesos sociales, políticos y económicos generales para comprender la configuración del PECIG, resaltando la actuación de actores sociales relevantes y realizando sistematizaciones más o menos extensas de fuentes históricas. Su postura general frente al PECIG es de crítica estructural, centrado en el cuestionamiento de su legitimidad política y científica, y de su eficacia.

El análisis sobre la dinámica del campo científico en torno a la controversia sobre el glifosato, y su relación con el campo político de configuración del PECIG, se da en estos estudios de manera superficial, y en general, se asume rápidamente un carácter valorativo sobre la veracidad-falsedad o la suficiencia-insuficiencia de los conocimientos científicos presentados por los promotores de la política. Ante el diagnóstico de la insuficiencia y la falsedad de los conocimientos científicos que sustentan la política, estos autores contraponen evidencia científica que consideran veraz, desde la cual critican la legitimidad del programa. Lo anterior, sin realizar un análisis histórico y social de la producción y legitimación de esos conocimientos científicos, y sin explicar simétricamente la forma en que estos se constituyen en conocimientos verdaderos-falsos, legítimos-ilegítimos, suficientes-insuficientes, ni profundizar en el análisis de la actuación de los actores científicos que los producen o critican, ni de sus relaciones sociales.

El nivel de detalle y profundidad en el análisis y síntesis sobre la dinámica de los actores sociopolíticos y sus agendas, sobre las arenas de disputa, sobre las coyunturas críticas del PECIG y sobre las dinámicas generales de la economía política de la guerra, el narcotráfico

y el capitalismo en el país, son variados. Entre ellos se debe desatacar la profundidad de algunos análisis como los de CCAJAR (2005), Múnera y Hoyos (1995), Tokatlian (2001) y Vargas (1999), que utilizan aproximaciones teóricas similares a las de este proyecto de investigación, y con los que podría considerarse que existe una descripción y síntesis explicativa suficiente del proceso sociopolítico general del PECIG para el periodo de estudio que abordan, limitado a los primeros diez años de la implementación de la política (1994-2004). Para el periodo posterior (2005-2016), y considerando la revisión de fuentes adelantada, defendemos la hipótesis de que no existe una síntesis explicativa suficiente sobre la configuración y reforma del PECIG, desde la perspectiva teórica de este proyecto.

Un segundo grupo de estudios, son aquellos que abordan el análisis del PECIG como su objeto de estudio específico, sin subsumir su análisis a procesos sociopolíticos mayores. Estos documentos asumen mayoritariamente una línea teórica similar a los enunciados arriba, y los utilizan como fuentes bibliográficas principales (González S., 2006; León Sicard et al., 2005; Iglesias, 2003; Olásolo, 2015)

La mayoría de estos trabajos se caracterizan por su énfasis en el análisis de un elemento particular del PECIG, por ejemplo, sobre la relación de la política y el desarrollo alternativo (Iglesias, 2003), o la legalidad de la política frente al bloque constitucional internacional (Olásolo, 2015), y su análisis y descripción se basan mayormente en la literatura citada en el primer párrafo de esta sección, diferenciándose por los aportes conceptuales y analíticos sobre el tema específico abordado. Ninguno de estos estudios presenta alguna diferencia significativa en el análisis de la controversia científica sobre el impacto de glifosato en la salud, o sobre la relación entre el campo científico y el campo político en la configuración del PECIG, respecto a los de la primera viñeta.

Cabe señalar la existencia de otro conjunto de documentos de tipo estudios de evaluación del PECIG, constituidos por informes técnicos de las entidades encargadas de la ejecución, vigilancia y control del PECIG, así como informes técnicos sobre elementos específicos de la política, como la evaluación e impacto ambiental o sanitario, que si bien se incluyeron como fuentes primarias del análisis durante el desarrollo de la investigación, en un principio se habían presentado como parte del estado del arte con el objetivo de realizar un análisis preliminar sobre su orientación, contenido y repercusiones para el proceso sociopolítico, durante la fase de formulación del proyecto de investigación. Presentamos el análisis construido originalmente sobre dicha documentación, como una suerte de punto de partida del componente argumentativo de la investigación.

Este grupo de documentos, más que construir explicaciones científicas de la configuración del PECIG, son informes técnico-científicos de la política, constituido por documentos de balance de la política de lucha contra las drogas, que abordan el análisis del PECIG como un componente de dicho balance (Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), 2001a; Rocha, 2011); informes técnicos de elementos específicos del PECIG, como el impacto ambiental (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Salud y Protección Social, 2014); o informes de investigaciones científicas en el campo de la salud pública auspiciadas por los actores gubernamentales promotores de la política, o desarrollados por instituciones gubernamentales (Instituto Nacional de Salud (INS), 2015; Solomon et al., 2005; Varona et al., 2009)

La comprensión de estos estudios sobre el PECIG, y sobre la política pública en general, parte de concepciones sociológicas y políticas liberales sobre la sociedad y el Estado, que le imprimen una perspectiva ahistórica, naturalizadora y de realismo ingenuo al análisis. En ese sentido, estos trabajos reflejan bien los presupuestos teóricos y ético-políticos expresados en la normatividad del PECIG, que asumen al Estado como un actor neutro, y a las políticas como decisiones técnicas basadas en elecciones racionales, informadas por conocimientos científicos objetivos e independientes de procesos políticos. Desde esa perspectiva, no se analizan elementos transversales a la configuración del PECIG, y a la producción y legitimación del conocimiento científico que lo sustenta, como lo son las dinámicas de los actores sociopolíticos y sus agendas, ni las dinámicas generales de la economía política de la guerra, el narcotráfico y el capitalismo en el país.

En general, estos documentos abrazan la argumentación política en la que se ha sustentado el PECIG desde su formulación, sobre la primacía de los principios políticos de combate al narcotráfico y de defensa nacional, sobre derechos políticos o sociales como la participación ciudadana o el derecho a un medio ambiente sano. Defienden que los daños ambientales y sanitarios que producen por sí mismos los CDUI son un elemento fundamental para comprender la proporcionalidad de la medida de las AAG. Desarrollan argumentaciones técnico-científicas que repiten o reproducen conocimientos científicos acerca de la seguridad del uso del glifosato para el ser humano y el medio ambiente, desde los respectivos campos de experticia técnica de cada institución, acudiendo a revisiones más o menos superficiales y acríicas del estado del conocimiento científico al respecto. De esta forma, estos documentos no desarrollan un análisis histórico y social de la producción

y legitimación de los conocimientos científicos en disputa en la controversia sobre la seguridad del uso del glifosato, ni de la dinámica propia del campo científico, o de su relación con el campo político de configuración del PECIG.

No todos los informes técnico-científicos asumen un carácter de defensa de la política desde sus campos de experticia. Por el contrario, existe un conjunto de informes de instituciones estatales que realizan una crítica experta de la política, y que se constituyeron en instrumentos usados en la disputa por la configuración del PECIG. Entre estos, se destacan los informes de la Defensoría del Pueblo sobre los impactos socioambientales de la política (Defensoría del Pueblo, 2001; 2001a; 2002)

Estos documentos, adelantan una crítica sobre los principios políticos que sustentan el PECIG, y realizan análisis de las formas en que estos se superponen a otros principios, como los de defensa de los derechos humanos de las poblaciones que alegan afectaciones sanitarias y socioeconómicas por las AAG. Con todo, estos documentos están posicionados más cerca de las perspectivas teóricas que subyacen al conjunto de documentos técnico-científicos del grupo anterior, por ejemplo, en lo que respecta al carácter de las políticas públicas, el Estado, y el conocimiento científico, que de los documentos de las dos grupos presentados. Tampoco desarrollan ninguna forma de análisis histórico y social de la producción y legitimación de los conocimientos científicos en disputa en la controversia sobre la seguridad del uso del glifosato, ni de la dinámica propia del campo científico, o de su relación con el campo político de configuración del PECIG.

Balance sobre trabajos del campo de estudios de controversias científicas

La producción de estudios que aborden el análisis del PECIG desde el enfoque de los estudios de controversias científicas son cuantitativamente menores que los del campo de los análisis de políticas, y presentan construcciones teórico-metodológicas afines. Se identificaron sólo tres documentos en este campo, los de Lozano (2007; 2009) y Raigoso (2012).

Los tres documentos podrían ser calificados como adscritos a las perspectivas de los estudios relativistas de la ciencia y la tecnología, con énfasis en el análisis discursivo y de las tecnologías textuales de los actores científicos que participan de la controversia sobre la seguridad para la salud humana del uso del glifosato en las AAG. Sin embargo, se debe señalar que el estudio de Lozano (2007) resulta ser el más denso teóricamente, y el más sistemático en su manejo de fuentes, mientras que los estudios de Lozano (2009) y Raigoso (2012) resultan ser más modestos en sus desarrollos teóricos y metodológicos, dado que el primero es un documento cuyo objeto de análisis no es inicialmente el PECIG ni las AAG, sino que los aborda a modo de ejemplo y ligeramente al margen de la discusión central desarrollada alrededor de los modelos de comunicación científica, y el segundo es un informe parcial de investigación, que aborda un conjunto de fuentes de información bastante limitado, y que produce un conjunto de conclusiones provisionales, y relativamente poco potentes frente a desarrollos como el de Lozano (2007).

El análisis de la configuración de la política del PECIG es más o menos superficial en los tres casos, siendo que solo en Lozano (2007) arriesga una síntesis sobre las características de la política, su desarrollo histórico y los actores y agendas en disputa, mientras que en Lozano (2009) y Raigoso (2012), prácticamente no se realiza ninguna descripción del PECIG, y se pasa directamente al análisis de la circulación y apropiación del conocimiento científico. De igual forma, sólo en Lozano (2007) se observa una síntesis tangencial de la relación de las dinámicas sociales generales con el PECIG (E.G. conflicto social y armado; dinámica general del narcotráfico; etc.), siendo que en Lozano (2009) y Raigoso (2012) este tipo de análisis están ausentes.

Su análisis de la dinámica del campo científico y de la controversia científica alrededor del impacto del glifosato en la salud humana es muy diferenciada de los estudios incluidos

en el grupo de análisis de políticas. En general, los tres estudios asumen de manera más o menos explícita su filiación a la perspectiva relativista del campo de Estudios Sociales de Ciencia y Tecnología, y por ello, orientan su análisis del conocimiento científico desde conceptos como la sub-determinación teórica, la producción local y contingente de conocimientos, y la flexibilidad interpretativa, y por lo tanto, centran su análisis en los discursos y prácticas de los actores científicos, siendo prominente su comprensión de las mismas como producciones simbólicas y textuales.

Con todo, los tres documentos abordan la discusión sobre la controversia científica alrededor del PECIG desde solo una de sus dimensiones, esta es, la de la comunicación científica. De hecho, podría afirmarse que la controversia científica alrededor del PECIG se usa como estudio de caso para ejemplificar sus perspectivas teóricas generales alrededor de la comunicación científica y la democracia, que en los tres casos puede ubicarse en la defensa de lo que Lozano (2007) denomina como nuevo contrato social de la ciencia.

Alrededor de la comunicación científica, Lozano (2009) y Raigoso (2012) analizan resultados de la Encuesta de Percepción Pública de la Ciencia y la Tecnología aplicada en Bogotá en el año 2009, y Raigoso (2012) también fuentes de prensa, para analizar el posicionamiento del público general frente a la legitimidad y confiabilidad de los conocimientos y actores científicos y políticos confrontados en la controversia sobre el impacto del glifosato en la salud humana. Los resultados de sus trabajos indican que existe un reconocimiento de autoridad y legitimidad importante de los actores y conocimientos científicos para la resolución de controversias por parte del público general, al mismo tiempo que una legitimidad y autoridad muy frágiles del gobierno al respecto. Esto les permite a los autores afirmar que existe una perspectiva tecnocrática sobre el conocimiento científico en relación con la toma de decisiones públicas, en donde prima la autoridad del experto sobre otros conocimientos y experticias, y que dicha perspectiva es reforzada por los medios de comunicación, y por las metodologías de investigación utilizadas.

El estudio de Lozano (2007) destaca en el conjunto de la literatura incluida en este estado del arte, porque probablemente sea el que identifica de forma más clara los elementos técnico-científicos en disputa en la controversia alrededor del PECIG, que incluye la controversia sobre el impacto de las AAG en la salud humana. También destaca por qué es el que más claramente muestra cómo los diferentes actores que participan de la controversia “[...] se apropian de la ciencia y la tecnología, de sus resultados, métodos y

procesos, e intentan convencer al público de la legitimidad de la posición defendida y de las acciones tomadas.” (Lozano, 2007: 235)

La autora señala que dicha apropiación del conocimiento científico sirve al mismo tiempo para definir el conflicto, para producir evidencia, y para legitimar o criticar los discursos y agendas de los diversos actores involucrados. Cabe señalar aquí que los tres estudios son claros en señalar, aunque el de Lozano (2007) con mayor apoyo teórico y documental, que para este caso parece clara la relación entre la defensa de determinados conocimientos científicos específicos involucrados en la controversia por parte de actores concretos con sus valores sociales y políticos.

La reflexión general de los tres autores sobre la comunicación científica excede las conclusiones alrededor de la controversia alrededor de las AAG, y se encamina a defender la necesidad de una comunicación científica que supere el modelo del “déficit de conocimiento”, que plantea una suerte de educación científica bancaria hacia el público lego, y promueven una participación vinculante de los diversos actores sociales en la regulación y orientación de las políticas científicas, en la producción del conocimiento científico, y en el control de los riesgos asociados a los desarrollos de la ciencia y tecnología. Esto, sin perjuicio de señalar que aún persisten grandes incertidumbres sobre el qué y el cómo se debe realizar dicha regulación y orientación sobre la ciencia.

En conclusión, si bien nuestra revisión identificó mayores desarrollos en los documentos del campo de los análisis de políticas que de los del campo de controversias científicas, la literatura disponible evidencia un vacío de conocimiento sobre nuestro objeto de estudio, que para el caso de los estudios de política resulta de su cobertura temporal, de su falta de énfasis específico sobre el PECIG y en la falta de análisis relacional entre la dinámica del campo político y el científico. Para el campo de los estudios de controversia científica resulta aún más notorio, dado la incipiente producción de investigaciones, su énfasis casi accidental en el PECIG, y su falta de análisis estructural de la política, que impide desarrollar el análisis correlacional entre controversia científica y devenir del PECIG que proponemos.

Justificación

El PECIG fue una política de gran impacto sobre el orden social y político nacional en Colombia que permaneció como elemento priorizado en la agenda pública durante gran parte de su devenir, dada la alta conflictividad generada con su formulación, implementación, reformas y suspensión, y las controversias suscitadas sobre su legitimidad, eficacia y seguridad.

La producción académica que aborda el estudio de dicha política se ha desarrollado mayoritariamente desde un enfoque crítico de su legitimidad científica y política, desde diferentes disciplinas académicas y perspectivas teóricas. El estado del arte desarrollado permitió evidenciar que ningún grupo de estudios ha abordado específicamente el análisis de la controversia científica sobre el uso del glifosato en Colombia, ni la dinámica del campo científico nacional al respecto, de sus actores y de los conocimientos en disputa, ni de la relación entre dicho campo científico y el campo político de configuración del PECIG para el periodo de estudio propuesto.

Ante esta constatación desarrollamos esta investigación, que analizó el proceso de configuración del PECIG en el periodo 1992-2015, con énfasis en el análisis de la dinámica de la controversia científica sobre los impactos de las AAG sobre la salud humana, y su injerencia en la dinámica del campo político de configuración del PECIG.

Objetivos de investigación

Objetivo general

Analizar el proceso sociopolítico de formulación, implementación, reformas y suspensión del PECIG en el periodo 1992 – 2015, enfatizando en la injerencia que la dinámica de la controversia científica sobre el impacto de las AAG en la salud humana produjo sobre la configuración de la política.

Objetivos específicos

- Analizar la dinámica sociopolítica de configuración del PECIG, enfatizando en el análisis de los actores, agendas, formas de participación, arenas de disputa y repertorios de actuación involucrados.
- Analizar la dinámica de la controversia científica alrededor de los impactos de las AAG sobre la salud humana, con énfasis en los procesos de producción, circulación y uso de los conocimientos científicos, y su relación con la configuración de la política.
- Analizar la dinámica de las comunidades afectadas por las AAG, sus agendas y formas de participación en el proceso de configuración del PECIG.

Enfoque teórico

La investigación se desarrolló acudiendo a elementos teóricos de dos grandes campos del conocimiento científico desde los que se construyó un modelo heurístico para el análisis del objeto de estudio. Por una parte, para el análisis del PECIG como política pública, acudiremos a una vertiente del campo de los estudios de políticas que ha venido desarrollando el Grupo de Investigación de Estudios Sociohistóricos de Salud y Protección Social (GESHSPS), y que puede ser denominada como enfoque sociopolítico y de economía política crítica en salud. (Hernández, 2000; 2001; 2004; 2011; Hernández et al., 2016)

Por otro lado, para el análisis de la controversia científica y su relación con el campo político, acudiremos a diversos desarrollos teóricos del campo de los ESCT. Para la comprensión general de la dinámica de producción social de conocimientos científicos acudiremos a categorías de la sociología de las ciencias formuladas por Bourdieu (1983, 2002, 2002a, 2002b). Para la comprensión de la controversia científica alrededor del uso del glifosato, se acudirá a elementos conceptuales y metodológicos del subcampo de los estudios de controversias científicas (Engelhard y Caplan, 2003; Markle y Petersen, 1981; Pinch y Leuenberger; 2006). Finalmente, para complementar la perspectiva teórica de sociología de las ciencias de Bourdieu, usaremos algunos conceptos y principios metodológicos de otras perspectivas teóricas de los ESCT, como del programa fuerte de la sociología científica, de los estudios relativistas de ciencia y tecnología, y de los desarrollos conceptuales de los estudios decoloniales. (Grupo de Estudios Sobre Colonialidad (GESC), 2012; Restrepo y Rojas, 2010)

Elementos del enfoque sociopolítico y de economía política crítica en salud

El enfoque sociopolítico es una perspectiva de análisis histórico-crítica, formulada para la investigación de los procesos de configuración de las políticas y sistemas de salud y protección social. Concibe a las políticas públicas, y por tanto a las políticas de salud, como cristalizaciones históricas concretas de procesos sociopolíticos de disputa en diversas arenas del campo social, entre actores con agendas, formas de participación y fuentes de poder diferenciadas, que se pugnan por la capacidad de toma de decisiones sobre capitales concretos -como la distribución de los costos y beneficios de una política [simbólicos o materiales]. (Hernández, 2000; 2001; 2002; 2004; Hernández et al., 2016)

El enfoque sociopolítico dialoga con diversas teorías de las ciencias sociales, particularmente con las disciplinas de la historia, la sociología, la ciencia política y la teoría social marxiana. Como elementos relevantes se debe señalar que este enfoque asume la categoría de campo social de Bourdieu, en diálogo con los desarrollos conceptuales sobre el poder social de Michael Mann y de la teoría social marxiana, operacionalizando el estudio de las políticas de salud alrededor de la categoría de “campo de la salud” (Hernández, 2004; 2011; Hernández et al., 2016). Este campo, como los campos sociales en general, se establece por la distribución desigual de un capital específico, establecida por las dinámicas de disputas continuas, que generan predominios entre los actores. El capital específico disputado en este caso, es la “salud”, que históricamente adquirió múltiples acepciones vinculadas a la comprensión de los problemas colectivos de salud de las poblaciones, y que contemporáneamente se define atendiendo a las definiciones producidas durante el surgimiento simultáneo y sinérgico de las políticas de salud pública y del campo de la salud pública moderna [o científica], como profesión y como campo de producción de conocimientos. (Estrada, 2010; Foucault, 1977; Porter, 1999; Quevedo, 1996, 2004; Quevedo et al, 2004; Rosen, 1993).

Así, el surgimiento del campo de la salud pública moderna, tanto en Europa como en Colombia, estuvo fuertemente determinada por el desarrollo del sistema capitalista, el surgimiento de los Estados modernos y la configuración de políticas de salud pública. En la actualidad, podemos plantear que el concepto de salud pública moderna tiene por lo menos tres acepciones: la primera, referente al proceso por el cual el estado de salud de los

colectivos humanos de las naciones modernas se constituyó en un problema de la agenda política pública, exigiendo su estudio por parte de los estados nacionales para intervenir en los conflictos sociales motivados por las condiciones sanitarias; la segunda, referente a la configuración de respuestas estatales organizadas frente a la salud de los colectivos humanos, que implicó la conformación de un cuerpo de conocimientos y funcionarios públicos, para el diagnóstico e intervención sanitaria, que si bien pueden ser rastreadas desde el S. XIX, fue en el S. XX que encontraron su momento de mayor desarrollo, con lo que se ha denominado sistemas de salud y protección social; finalmente, la tercera acepción se refiere al surgimientos de la Salud Pública como profesión, y al subsecuente surgimiento de diferentes escuelas teóricas en disputa por explicar e intervenir la salud de las poblaciones, cuyos primordios pueden ser ubicados ya desde el S. XIX (E.G. Medicina social europea; contagionismo), pero que tuvieron su mayor desarrollo a la par del desarrollo de los sistemas de salud y seguridad social, siendo que en las últimas cuatro décadas se pueden diferenciar por los menos tres grandes escuelas en el campo, vigentes hasta la actualidad. (Foucault, 1977; Hernández, 2011 Rosen, 1993; Quevedo, 2004)

Para el marco teórico de este proyecto, nos limitaremos a señalar algunos aspectos de la escuela teórica en la que se inscribe el proyecto, la de Medicina Social y Salud Colectiva Latinoamericanas (MS-SCL), y que justifican la ubicación del objeto de estudio que nos atañe al interior del campo de la salud pública.

El primer aspecto a señalar es que no es la escuela teórica de la MS-SCL la que ha hegemonizado la autoridad científica del campo a nivel global en ningún momento de sus cuatro décadas de existencia. Si bien ha habido contextos territoriales en los que esta escuela ha hegemonizado la producción de conocimientos y de prácticas (especialmente en la configuración de políticas públicas), por ejemplo con la instauración del Sistema Único de Salud Brasilerio, estos casos se han presentado como eventos más bien aislados, y muy limitados temporal y territorialmente, por el contexto generalizado de dominación del campo de la escuela teórica que puede ser denominado como Salud Pública Tradicional (SPT).

El segundo elemento a resaltar es que los actores del campo de la salud pública han desarrollado conocimientos y prácticas técnico-científicas y políticas que podrían ser relacionadas con un amplio abanico de principios ético-políticos y de formas de hacer ciencia. Volviendo a la relación anterior, habría que señalar que la SPT ha desarrollado formas de hacer ciencia más próximas a las diversas vertientes del positivismo científico, en donde la correlación estadística, la experimentación desde la perspectiva de la ciencias

naturales y los principios de objetividad y neutralidad han sido los priorizados, produciendo categorías como la de riesgo epidemiológico, que condensan estos principios. Desde la perspectiva ético-política, estas formas de hacer ciencia han estado más próximas del liberalismo político, y de formas de hacer ciencia profundamente jerarquizadas y excluyentes de otros actores científicos y sociales. Las críticas teóricas sobre los principios científicos y políticos que sostienen la escuela de la SPT, y de sus implicaciones, son demasiado numerosas y extensas para arriesgar alguna síntesis en este documento. Para nuestro proyecto, basta con señalar que estas críticas se han producido desde diversas perspectivas teóricas y ético-políticas en disputa en el campo de la salud pública, y que una de ellas es la de la MS-SCL. (Almeida-Filho, 1992, 2000; Almeida-Filho y Silvapaim, 1999; Breilh, 2003)

La MS-SCL ha producido formas de hacer ciencia que han priorizado el diálogo entre las ciencias biomédicas, los conocimientos y métodos producidos por la SPT, y las ciencias sociales en salud, por medio de críticas superadoras, que han producido diferentes articulaciones teóricas, orientadas por principios científicos de diversas corrientes científico-críticas, y procurando diálogos epistemológicos y metodológicos más o menos orientados por principios políticos igualitaristas, interculturales y libertarios. Su producto fundamental ha sido la reformulación de los conceptos de salud-enfermedad, como fenómenos de determinados socialmente, y por tanto, históricos y políticos en sí mismos. La articulación entre ciencia y política ha sido mucho más clara y explícita en esta escuela de pensamiento que en las demás contendientes del campo, y esto ha implicado énfasis temáticos marcados, como el análisis histórico y político de los procesos de salud pública, el análisis de políticas públicas y diversas formas de analizar las relaciones entre ciencia, poder y políticas públicas. (Almeida-Filho, 1992, 2000; Breilh, 2003)

Valga decir que este proyecto de investigación se presenta como un análisis de política pública pertinente para la salud pública, porque retoma parte del acumulado teórico-metodológico de la escuela de la MS-SCL, y, usando otros elementos teórico metodológicos del campo de los ESCT, construye una herramienta heurística para el análisis de la configuración del PECIG que aborda el estudio de la relación entre ciencias, poder y políticas públicas, en la toma de decisiones sobre una intervención técnica (AAG), con una importante controversia sobre sus impactos de salud en una gran parte de la población colombiana.

Recientemente, los desarrollos del GESHSPS han dialogado con la economía política crítica en salud, en la búsqueda de marcos teóricos que permitan profundizar el análisis sobre el carácter y la dinámica de los Estados modernos, y la relación general entre las dinámicas del capitalismo contemporáneo y el campo de la salud pública. Este diálogo ha permitido analizar y comprender los predominios de ciertas agendas políticas en vastos campos sociales, incluyendo el sanitario, que encuentran en las relaciones sociales del capital su forma de poder fundamental.

Desde esta perspectiva, el Estado moderno es comprendido como producto y reproductor de la sociedad capitalista moderna, asumiendo, inexorablemente, un carácter de clase social que le asigna la meta-función de defensa del capital (Osorio, 2004). Al mismo tiempo, el Estado es una concreción de las relaciones de poder en un momento dado, y por tanto, su configuración es un producto concreto de cada sociedad y territorio, que resulta del devenir de las resistencias y anuencias de cada proceso sociopolítico de disputa entre actores concretos, enmarcados al mismo tiempo en trayectorias históricas específicas, y en procesos generales de desarrollo del sistema capitalista (Mann, 1993). Así, el Estado no es concebido como un actor monolítico, sino como una construcción dinámica, que si bien asume ciertos predominios políticos en periodos históricos específicos, y en determinados momentos actúa como un actor propiamente dicho, es decir, con autonomía relativa y estrategias y agendas más o menos coherentes e identificables, también se constituye en la arena de disputa política más trascendente y en el principal capital disputado en las sociedades modernas (Jessop, 2002; Hernández et al., 2016; Skocpol, 1999). Este carácter estructurado-contingente del Estado y “estratégico-relacional”, como lo entiende Jessop, permite comprender al mismo tiempo los procesos de reproducción y contención social que permite, así como los procesos de transformación política que puede encarnar.

A su vez, los Estados nacionales están insertos en una red de relaciones de poder interestatales, que establecen dinámicas de poder generales, con expresiones particulares como la política antinarcóticos, frente a la que los estados ejercen procesos de anuencia o resistencia diferenciados. Estas resoluciones desiguales están relacionadas con trayectorias históricas de inserción desigual en el sistema interestatal, en términos de poder y recursos, así como con las trayectorias nacionales de configuración del Estado, las políticas públicas, y la cultura política general. (Hernández et al., 2016)

Para el análisis de la configuración del PECIG se hace necesario resaltar la diferenciación estructural de las ramas del poder público al interior del Estado colombiano, pues si bien el programa ha sido desarrollado como una política de Estado, expresada en la normatividad promulgada y en la forma más o menos coherente en que ha sido promovido por la vasta mayoría de las instituciones estatales, también ha sido en el seno de algunas instituciones estatales del poder judicial que han nacido las actuaciones más contundentes en pro de la reforma de la política, contraponiéndose a la agenda y actuaciones del poder ejecutivo, actor estatal preponderante en la configuración e implementación del PECIG.

Sobre la estructura burocrática del Estado, es necesario señalar que está compuesta simultáneamente por un conjunto de instituciones, por el personal que allí labora, y por un conjunto de normas generadas en sus instancias, que concretan las relaciones de poder entre el Estado y el conjunto de actores sociopolíticos nacionales e internacionales (Osorio, 2004). Dentro del conjunto del personal que trabaja y administra las instituciones estatales, interesa resaltar a los expertos, aquellos actores insertos en la burocracia estatal, o convocados por la misma para funciones de asesoría autorizada y de alto impacto, que desde la razón técnico-científica participan de la configuración de políticas públicas y del propio Estado. El análisis de la configuración y reforma del PECIG supone un análisis de la participación y agenda de estos expertos en el ámbito sanitario, alrededor de la controversia suscitada.

La perspectiva aquí expuesta, en particular la forma en que se comprenden las categorías de Estado y política pública, se distancia de lecturas mecanicistas. Defendemos una racionalidad dialéctica, que considera que los bienes materiales básicos para la reproducción humana son objeto de intensas disputas sociopolíticas, y que las políticas públicas, y en particular las políticas de salud pública, así como la actuación del Estado moderno, siempre están relacionadas, en mayor o menor medida, con la acumulación o distribución de estos bienes básicos. En sintonía con ello, el enfoque que asumimos conceptualiza a los actores sociopolíticos como el conjunto de sujetos que participan, con diversas fuentes de poder, estrategias y agendas, en los procesos de toma de decisiones sobre capitales simbólicos y materiales específicos. Esta participación, y las propias fuentes de poder, estrategias y agendas, no se dan en el vacío, sino que atienden a trayectorias históricas concretas, que ayudan a comprender la propia génesis de los actores y sus agendas, la preponderancia de unos sobre otros, y la distribución del capital disputado (Hernández, 2001).

Esta definición se distancia de la perspectiva liberal sobre los “grupos de interés” (individuales o colectivos), en la que su accionar se entiende inscrito en un marco de igualdad ante la ley y la razón, y está mediado por cálculos racionales para optimizar sus beneficios. Desde el enfoque sociopolítico se resalta la agencia de los sujetos sociales en los procesos de configuración de la realidad social, ubicándolos históricamente en un contexto que si bien determina en buena medida sus posibilidades de desarrollo y su conformación como sujetos históricos, no impide una determinación de esos sujetos ya constituidos sobre las relaciones sociales que los produjeron, ya sea en el sentido de su reproducción o transformación. Así, las acciones contingentes de los sujetos, y los productos derivados de las mismas, se enmarcan en relaciones sociohistóricas, por ejemplo con el Estado, con las políticas públicas, y con otros actores sociales en disputa, sin las cuáles no podrían comprenderse.

Elementos del campo de los ESCT

Como señalamos antes, partimos de la perspectiva teórica de sociología de las ciencias de Bourdieu como elemento central de la propuesta teórico-metodológica de investigación de la dinámica de las controversias científicas, de los procesos de construcción de conocimientos científicos y su relación con el campo político de configuración del PECIG.

La propuesta teórica de Sociología de las Ciencias desarrollada por Pierre Bourdieu parte de una crítica a la comprensión de la ciencia como una práctica orientada por leyes de competencia pura y perfecta entre ideas, en donde actores que no están orientados más que por el valor de sus fines, particularmente por la búsqueda de la verdad, instauran una competencia igualitaria en donde el valor intrínseco de sus métodos y productos es el que determina las posiciones prevalentes y garantiza la legitimidad de los conocimientos científicos producidos. (Bourdieu, 1983)

Para Bourdieu, las verdades científicas, que son el producto de las prácticas de las ciencias, dependen de sus condiciones sociales de producción, gestadas en un campo científico determinado. En particular, dependen de la autoridad científica de los actores que las producen y defienden, y no de su valor intrínseco frente a las leyes de búsqueda de la verdad, porque lo que significa la verdad, que en realidad son múltiples verdades en disputa

por prevalecer, y las propias formas de investigarla e intervenirla, son motivo de disputas entre actores con diferentes poderes y estrategias.

La sociología de la ciencia reposa en el postulado de que la verdad del producto – se trata de ese producto particular como lo es la verdad científica - reside en particulares condiciones sociales de producción; es decir, más precisamente, en un estado determinado de la estructura y del funcionamiento del campo científico. El universo “puro” de la ciencia más “pura” es un campo social como otro, con sus relaciones de fuerza, sus monopolios, sus luchas y sus estrategias, sus intereses y sus ganancias [...] (Bourdieu, 1983: 131)

La categoría de campo científico, propuesta por Bourdieu, permite analizar la dinámica de la producción social de conocimientos científicos, en la medida en que implica el análisis de la disputa por la construcción de verdades científicas entre actores sociales diferenciados por sus recursos de poder para intervenir legítimamente en materia de ciencia. Dicha legitimidad encarna el poder social propio del campo científico, definido por este autor como la *autoridad científica*.¹

El campo científico es una arena de disputa entre actores sociales por determinar y apropiarse de la producción de verdades científicas, “[...] es el lugar (es decir, el espacio de juego) de una lucha competitiva que tiene por desafío *específico* el monopolio de la *autoridad científica* [...]” (Bourdieu, 1983: 131, itálicas del texto original). El poder de cada actor para intervenir en las disputas por la producción de verdades científicas depende del poder específico que encarna, es decir, de la autoridad científica acumulada en disputas anteriores, y que lo ubica en un lugar determinado de la estructura del campo científico, en virtud del cual se determinan sus posibilidades de intervenir en las disputas actuales (Bourdieu, 1983).

Las posiciones de los actores en la estructura del campo científico siempre son (más o menos) desiguales; es decir, siempre algunos actores concentran más o menos poder (autoridad científica) para intervenir en los asuntos científicos. Dado que la estructura del campo científico depende de esta distribución de poderes entre los actores, está estructura es dinámica, dependiente del resultado de las disputas precedentes, y por lo tanto, cambiante históricamente. La disputa social entre actores desiguales produce predominios, constituyendo grupos de actores dominantes dentro del campo científico en virtud de su

¹ En este sentido, su postulados se encuentra con los de Epstein (2008; 2016) y otros autores (Eslava, 2004; Jasanoff, 2006; Moro, 2005; Nieto, 1995) que señalan que la sociología del conocimiento científico se erige sobre el enunciado teórico de que las verdades científicas “[...] like any form of knowledge that does serious work in a society, are fundamentally social or cultural products.” (Epstein, 2008: 167 – 168)

acúmulo de autoridad científica [y que en relación con el marco cultural del sistema social dominante –capitalismo–, tiende al monopolio]. Así, para Bourdieu, comprender la estructura de un determinado campo científico en un momento histórico determinado es indispensable para comprender su dinámica y sus productos específicos. (Bourdieu, 2002)

La estructura del campo es un estado de la relación de fuerzas entre los agentes o las instituciones que intervienen en la lucha o, si ustedes prefieren, de la distribución del capital específico que ha sido acumulado durante luchas anteriores y que orienta las estrategias ulteriores. Esta misma estructura, que se encuentra en la base de las estrategias dirigidas a transformarla, siempre está en juego: las luchas que ocurren en el campo ponen en acción al monopolio de la violencia legítima (autoridad específica) que es característico del campo considerado, esto es, en definitiva, la conservación o subversión de la estructura de la distribución del capital específico. [...] (Bourdieu, 2002b: 120)

La conceptualización del campo científico desarrollada por Bourdieu (1983, 2002a, 2002b) aplica para el análisis de la dinámica general de la ciencia, así como para el análisis de la dinámica de cada una de las disciplinas científicas, naturales o sociales por igual. Cuando se aplica para el análisis de la dinámica de la ciencia en general, cada disciplina científica asume un lugar determinado en la disputa por la autoridad científica general. En los casos de análisis de las dinámicas de las disciplinas científicas particulares, el análisis se concentra sobre el lugar y las disputas por la autoridad específica de actores específicos dentro del campo de dicha disciplina.

Para Bourdieu, el elemento que define el campo científico es el capital específico en disputa, es decir, la disputa por la autoridad científica es la que permite delimitar la estructura del campo científico, determinando que actores intervienen en el mismo. La autoridad científica es, por tanto, una forma de poder social específica, irreductible a otras formas de poder social. (Bourdieu, 1983)

La manifestación objetiva de la autoridad científica es el reconocimiento social de un actor determinado, tanto en el campo científico, como en el campo social, para “[...] hablar e intervenir legítimamente (es decir, de manera autorizada y con autoridad) en materia de ciencia” (Bourdieu, 1983: 131). Dado que esta autoridad es definida en razón de la disputa al interior del campo científico, el “[...] poder [de los actores] (o mejor dicho, su autoridad) en el campo, no puede definirse independiente de su posición en él.” (Bourdieu, 2002: 10). Es decir, la autoridad científica no puede ser constituida ni asignada por actores sociales externos al campo científico. Esta característica es la que le permite afirmar al autor que el campo científico mantiene una autonomía relativa respecto a otros campos

sociales, expresada en unas leyes de funcionamiento diferenciadas e irreductibles (Bourdieu, 1983).

Uno de los elementos sobresalientes de la perspectiva de Bourdieu sobre la dinámica del campo científico es la relación enunciada entre la disputa por la autoridad científica y las posturas epistemológicas y metodológicas asumidas por los diferentes actores en contienda. Esto significa que la disputa por la autoridad científica implica la disputa por imponer, a través del ejercicio de la violencia legítima del campo (autoridad científica), determinadas epistemologías y metodologías, que jerarquizan las formas adecuadas o inadecuadas de producir conocimiento científico, y en el extremo, que determinan qué es, y qué no es considerado conocimiento científico por el grupo dominante dentro del campo, y que con dichas definiciones lo modela (Bourdieu, 1983).

La imposición de determinadas definiciones y formas de funcionamiento del campo científico, necesariamente implica la negación y subordinación, la jerarquización de otras formas de practicar las ciencias, con sus epistemologías y verdades científicas correspondientes. Esta perspectiva de jerarquización de las diferentes prácticas científicas se complementará con los elementos conceptuales que aportan los estudios decoloniales sobre la relación jerarquizada, autoritaria y excluyente entre conocimientos científicos y otras formas de conocimiento, como los conocimientos populares. (GESOC, 2012; Restrepo y Rojas, 2010)

Bourdieu es claro al señalar que la legitimidad intrínseca de la autoridad científica ejercida y de las verdades científicas que produce, dependen de la fuerza relacional de los actores que las defienden. De ahí la insistencia en plantear que la promoción de las prácticas científicas, o de sus productos, como neutros, no es más que otra estrategia de reproducción de una determinada correlación de fuerzas del campo científico, de unos determinados predomios y dominancias.

El ejercicio de la autoridad científica implica entonces, la práctica de determinadas epistemologías y metodologías, ya sean éstas dominantes o contenciosas dentro del campo. Por lo tanto, al mismo tiempo que la autoridad científica es un poder social específico, también encarna inseparablemente una capacidad técnica, el ejercicio de experticias determinadas para la producción de verdades científicas. (Bourdieu, 1983)

El conjunto de disposiciones epistemológicas y metodológicas de los actores científicos en disputa, que se traducen en formas específicas de formular los problemas

científicos y los procedimientos para resolverlos, en formas objetivadas de practicar la labor científica –como instrumentos, teorías e instituciones–, o encarnadas en actitudes y creencias, es lo que Bourdieu denomina *habitus*. Los *habitus* científicos son al mismo tiempo “[...] condición para que funcione el campo y el producto de dicho funcionamiento [...]” (Bourdieu, 2002b: 120).

Bourdieu señala que la práctica de determinados *habitus*, e incluso, la práctica de las estrategias desplegadas por los diversos actores científicos durante las disputas del campo, no atienden en primera instancia al objetivo de maximizar sus ganancias dentro o fuera del campo (e.g. económicas o de autoridad científica), aunque pueda que el resultado del proceso sea ese, sino que atienden fundamentalmente a las exigencias que la producción de conocimiento científico les impone, a las “necesidades internas” de la producción de verdades científicas, a las leyes del campo científico. (Bourdieu, 2002b)

Entonces, los intereses presentados por los actores del campo científico en sus disputas por la autoridad científica están mediados por la necesidad que tienen de asumir determinados *habitus*, atender a determinadas disposiciones subjetivas u objetivas, a determinadas normas de las prácticas científicas, sin las cuales, ninguna de sus estrategias o reclamos por una determinada autoridad científica serían considerados legítimos al interior del campo.

Así, una de las instituciones fundamentales para la reproducción del *habitus*, y con ello para la reproducción del campo científico, son las universidades y academias. Al mismo tiempo, estas instituciones también ocupan lugares específicos en el campo de acuerdo a su capital acumulado, posicionando a sus miembros con determinada autoridad científica en razón de su jerarquía. (Bourdieu, 1983; 2002)

La dinámica del campo científico está marcada por la disputa entre poderes instituidos y poderes contendientes, entre actores científicos que despliegan estrategias de conservación de su autoridad científica, de ampliación y reproducción de la misma, y de actores científicos que despliegan estrategias de subversión de la estructura del campo. Para Bourdieu, los campos científicos pueden ser más o menos autónomos, dependiendo del grado de desarrollo interno de su lógica inmanente (desarrollo de epistemologías, metodologías, verdades científicas, etc.), y de la relación del campo con las imposiciones externas del campo social general. Tanto más estable será un campo científico, cuanto más autónomo sea. (Bourdieu, 1983)

Para que un actor social pueda convertirse en un actor científico, requiere aprender el *habitus* propio del campo, requiere adquirir un capital específico mínimo, un conocimiento de las reglas del juego del campo y una disposición a participar de ellas, antes de ser reconocido por sus pares como interlocutor autorizado. Entre mayor autonomía y estabilidad del campo, mayor será el capital requerido a los “recién llegados”. Esta dinámica incremental, también implica que las estrategias de subversión se verán limitadas por los requerimientos inmanentes del *habitus* adquirido, es decir, que un autor que ha requerido una enorme inversión social para adquirir un determinado capital específico, para ser reconocido como actor científico, estará menos propenso a dejar de hacer ciencia adecuadamente, a renunciar a la autoridad científica que ya posee, para apostar por instituir una nueva (y potencialmente mayor) autoridad científica subvirtiendo el orden establecido del campo (Bourdieu, 1983). Por esta razón, Bourdieu sostiene que la lógica de disputa por la autoridad científica en campos altamente autónomos y estables, será regularmente la de “pequeñas revoluciones”, más que de revoluciones estructurales.

Así, la posición inicial que ocupa un actor científico en el campo lo hará más o menos proclive a determinadas estrategias, a la elección de determinadas teorías, metodologías y objetos de estudio, dependiendo de la inversión que requieran y de la potencial ganancia que impliquen, todo dentro de la lógica inmanente del campo y no dentro de una lógica utilitarista.

Es el campo científico el que, como lugar de una lucha política por la dominación científica, asigna a cada investigador, en función de la posición que ocupa, sus problemas, indisolublemente políticos y científicos, y sus métodos, estrategias científicas que, puesto que se definen expresa u objetivamente por referencia al sistema de posiciones políticas y científicas constitutivas del campo científico, son, al mismo tiempo, estrategias políticas. No hay “elección” científica – elección del área de investigación, elección de los métodos empleados, elección del lugar de publicación [...] que no sea, por uno de sus aspectos, el menos confesable, una estrategia política de ubicación al menos objetivamente orientada hacia la maximización del beneficio propiamente científico, es decir al reconocimiento susceptible de ser obtenido de los pares competidores. (Bourdieu, 1983: 135)

Según Bourdieu, la relación entre los campos científicos y otros campos sociales está mediada dialécticamente por las leyes internas de los campos científicos y por las imposiciones externas del campo social. La autonomía relativa de un campo científico está dada por el desarrollo interno de sus propias normas de funcionamiento. Según esta afirmación, campos científicos con *habitus*, instituciones y productos altamente desarrollados, tendrán mayor autonomía frente al campo social que otros. Para estos campos, las imposiciones del campo social, es decir, las exigencias o reclamos de actores

sociales de otros campos, serán menos intensas, y determinarán en menor medida la producción de conocimientos, porque dichas exigencias o reclamos deben necesariamente ser traducidos por los actores que pretendan agenciarlos al interior del campo científico bajo las normas de funcionamiento del mismo, a riesgo de generar productos científicos ilegítimos, que en todo caso no responderían a las imposiciones externas, en términos científicos y políticos.

Así, la relación entre el campo científico y la sociedad en su conjunto está mediada por la lógica inmanente del campo científico; esto quiere decir que al interior del campo científico las imposiciones externas son traducidas por actores específicos, que ocupan lugares específicos en el campo, y que siendo más o menos poderosos, con mayor o menor autoridad, pueden hacer más o menos explícitas, y más o menos justificables, lógicas externas como parte del proceso de producción de verdades científicas. Por ejemplo, en el campo de la economía, un actor científico poderoso justificaría con mayor naturalidad o facilidad su extracción de clase de banquero, en el contexto de la defensa del sistema financiero, de lo que un actor científico menos poderoso, reivindicaría su extracción de clase proletaria, en el contexto de la crítica al mismo sistema financiero. (Bourdieu, 2002)

La mediación será tanto más completa, en cuanto mayor autonomía posea el campo, en tanto más haya desarrollado su lógica inmanente; por ello, campos menos desarrollados serían más afectados por las imposiciones externas. La mayor autonomía del campo también se expresa en que son los actores científicos los únicos potenciales consumidores de los productos científicos, y por ende, los que determinan el reconocimiento de los mismos y la regulación de su forma de producción. En condiciones de mayores restricciones externas para el campo científico, elementos propios de la lógica inmanente del campo científico, como la elección de los objetos de investigación o las teorías utilizadas, pueden ser mayormente afectados por los intereses de actores del campo social, que pueden ejercer sus restricciones de formas tan directas como las presiones financieras o las obligaciones jurídicas. Sin embargo, Bourdieu afirma que normalmente las restricciones externas operan de formas más sutiles, mediadas por las representaciones sociales, o por lógicas culturales que atraviesan diversos campos del sistema social (Bourdieu, 2002).

Regularmente los actores científicos poderosos tienen extracciones sociales poderosas, y esto influye en la ubicación inicial asignada dentro del campo científico y, dado que los campos sociales se desarrollan complementariamente, los intereses entre el campo

científico y otros campos sociales suelen alinearse para la conservación del sistema que los genera, en este caso, para la manutención del capitalismo y de la ciencia moderna. Sin embargo, este funcionamiento se dará en cada campo atendiendo a sus lógicas inmanentes; quiere decir, que la dominación se dará en cada campo atendiendo a las disputas específicas de los capitales específicos en juego. La dominación de los actores sociales capitalistas del campo social, no implica la dominación de los actores científicos cuyos *habitus* son más compatibles con la reproducción del sistema capitalista, pero sí determina unas condiciones sociales que hace que esta dominación sea más posible. (Bourdieu, 2002a)

Para este autor, la principal fuerza social que impone condiciones sobre el campo científico son las clases dominantes, que “[...] en virtud de su poder político o económico o de las garantías institucionales de que disponen, están en condiciones de imponer sus normas culturales a una fracción más o menos amplia del campo intelectual” (Bourdieu, 2002: 31). Entonces, el análisis de las relaciones entre los actores del campo científico y las diversas fracciones de las clases dominantes se convierte en una necesidad para la comprensión del funcionamiento del campo.

Para Bourdieu, los productores de los campos simbólicos, en este caso del campo científico, forman parte de las clases dominantes del campo social, en una relación dialéctica que puede tender más hacia la incorporación o más hacia la exclusión de las fracciones hegemónicas de las clases dominantes. De esta relación dependerá el mayor acceso a los bienes simbólicos y económicos de los actores del campo científico. En la medida en que se establecen relaciones sinérgicas con las fracciones dominantes y se adquieren formas de vida compatibles o equiparables a las suyas, los actores de los campos de producción simbólica pueden considerarse portavoces autorizados y defensores de estas fracciones de clase y de los sistemas que las producen. Por otra parte, los actores intelectuales más excluidos por estas fracciones de la clase dominantes, más fácilmente se solidarizarán con otros actores sociales excluidos, incluyendo parte de sus posicionamientos del campo social traducidos al campo científico para la disputa por la autoridad científica. (Bourdieu, 2002a, p. 109)

En su interacción con otros campos sociales, los actores del campo científico pueden generar posicionamientos y actuaciones frente a los acontecimientos sociales generales, que también sirven de estrategias de diferenciación y disputa frente a otros actores científicos. Estos posicionamientos pueden producir alineamientos, funcionalidades

y disputas con los poderes y actores del sistema social general, constituyéndose en otra forma de mediación con el campo científico. Esta clase de posicionamientos al interior del campo científico serían tanto más frecuentes e intensos, en cuanto las disputas y los problemas del campo social lo fuesen (Bourdieu, 2002).

Pasemos ahora a revisar específicamente los elementos teóricos que conforman nuestro acervo teórico-metodológico en torno al análisis de las controversias científicas.

Las controversias científicas han sido uno de los temas de estudio recurrentes del campo de los ESCT, llegando a ser consideradas un verdadero subcampo de los mismos (Eslava, 2004; Jasanoff, 2006; Nieto, 1995). Nuestro modelo teórico se aproxima a los aportes conceptuales y metodológicos que dichos estudios han generado, articulándolos complementariamente a la comprensión general de la producción social de la ciencia que permite la aproximación de la sociología de las ciencias de Bourdieu.

Si se reconoce a la disputa por la autoridad científica como la base de la dinámica del campo científico, se podrá comprender el por qué la confrontación entre conocimientos, tecnologías y actores contrapuestos en dicho campo se ha constituido en un objeto priorizado de estudio. Los estudios de controversias científicas (ECC) han sido, por lo general, estudios de caso sobre la producción de conocimiento científico que han pretendido develar la configuración socio-histórica de conocimientos o tecnologías en contextos determinados. Aduciendo a análisis de valores políticos, estrategias científicas, intereses sociales, formas de difusión de las ciencias, relación de las ciencias con las políticas públicas y el Estado, estos estudios han permitido operacionalizar buena parte de las perspectivas teóricas presentes en el campo de los ESCT. (Engelhardt y Caplan, 2003)

Retomamos los aportes de los ECC que asumen tanto a los actores científicos y sociales, a sus intereses y valores, como al propio campo científico y político, como fruto de trayectorias históricas que deben ser comprendidas y explicadas (Jasanoff, 2006). Más aún, sugerimos que existe gran similitud y compatibilidad entre el enfoque sociopolítico y estos estudios, con la particularidad de que en este caso se ponen en juego categorías de análisis sobre la relación entre ciencias, poderes sociales, instituciones, políticas públicas, y Estado, que en el primero no eran asuntos de análisis sistemático.

Siguiendo a autores como Engelhard y Caplan (2003), Markle y Petersen (1981), y Pinch y Leuenberger (2006), afirmamos que los ECC han permitido profundizar la comprensión de la relación entre el campo científico y otros campos sociales, a través del

análisis de arenas y actores en disputa alrededor de conocimientos o tecnologías específicas. Las controversias son comprendidas entonces, como escenarios propicios para estudiar la forma en que se expresan elementos del proceso de producción de conocimiento científico que en las dinámicas normales no se evidencian, o lo hacen con intensidades menores que dificultan su percepción y análisis: “[...] *during a controversy the normally hidden social dimensions of science may become more explicit.*” (Pinch y Leuenberger, 2006, p. 2)

Parte de la metodología de los ECC pasa por identificar y analizar históricamente las interrelaciones entre diferentes clases de controversias que pueden estar condensadas en una controversia científica. En particular se destacan las controversias alrededor del conocimiento científico propiamente dicho, las controversias alrededor de valores políticos, y las controversias alrededor de valores éticos. (Engelhardt y Caplan, 2003)

Uno de los primeros énfasis de los ECC se configuró alrededor de las crecientes preocupaciones de grupos de ciudadanos respecto a los impactos negativos de los desarrollos tecno-científicos de complejos económicos como el militar-industrial, el médico-industrial o el agro-industrial, y sus producciones pueden ser rastreadas al menos desde la década de 1960. Estos estudios se caracterizaron por su énfasis en el análisis de los intereses y valores políticos de los grupos involucrados, y en las estrategias y formas de participación desarrolladas durante la controversia (Lozano, 2008; Pinch y Leuenberger, 2006). Si bien en décadas posteriores los ECC incorporaron el análisis sobre la dinámica interna de producción de los conocimientos científicos (E.G. en términos de su legitimidad o autoridad), intentando superar el análisis externalista de cómo son apropiados, difundidos o rechazados los productos científicos en la sociedad, y con esto superar la separación entre controversias políticas y epistémicas, el énfasis sobre los impactos de los desarrollos tecno-científicos de esos grandes complejos económicos continuó siendo importante, en la medida en que los conflictos sociales alrededor de estos se mantuvieron elevados, por ejemplo, con la ampliación continua del dominio del agro-negocio sobre el modo de vida de territorios cada vez más extensos. Nuestro proyecto dialoga con esta tradición de estudios, toda vez que el PECIG hereda y encarna una controversia científica alrededor del uso de un agroquímico, el glifosato, extremadamente relevante para la agro-industria mundial, en términos económicos y simbólicos, y sobre el que científica y socialmente se desarrollaron disputas desde el momento mismo de su patente en la década de 1970 y hasta la actualidad (Carneiro et al., 2015).

Pinch y Leuenberger (2006) señalan que no todos los actores en el campo científico toman parte de la producción de los conocimientos en controversia, y que en la práctica, es un pequeños grupo de actores, el “núcleo duro” (*core set*), los que se involucran, epistemológicamente hablando, en la producción de nuevos conocimientos o interpretaciones en confrontación. Con base en esos posicionamientos de los actores del núcleo duro se orienta el posicionamiento del resto de actores del campo, indirectamente relacionados con la producción epistémica del conocimiento que agencian.

Otro elemento metodológico central de los ECC es el estudio de las diversas formas de cierre (*closure*) en que puede devenir una controversia, que implican diversas formas de terminarla o resolverla, ya sea por acuerdo entre autoridades científicas, por imposición de unas sobre otras o por procedimientos más ubicados en el campo político. A pesar de que es claro que es imposible una distinción absoluta entre procedimientos más propiamente científicos o más propiamente políticos, ya que una proposición básica de los ECC es el reconocimiento de las interrelaciones profundas entre conocimientos científicos, valores políticos y éticos, varios autores proponen tipificaciones de formas de cierre de las controversias científicas, que pretender ser herramientas conceptuales y metodológicas para las investigaciones (Engelhardt y Caplan, 2003). En este proyecto, adoptaremos la tipología propuesta por McMullin (2003), que señala que existen tres tipos básicos de cierres:

- Resolución: implica el desarrollo de argumentos epistemológicos capaces de construir consenso entre los actores del campo. Se considera poco común, propia de momentos de funcionamiento normal de los campos, y para controversias que por lo general no implican grandes disputas teórico-metodológicas.
- Cerramiento: es la imposición por medio de la autoridad científica o por autoridad política (comprendidos por McMullin como factores no epistémicos o fuerzas sociales) de un punto de cierre a los argumentos propiamente epistemológicos². Señalada como la forma más común de cierre, también se indica que está asociada con una reapertura permanente de la controversia.

² Debemos señalar que si bien adoptamos esta clasificación como un elemento metodológico útil para identificar y analizar coyunturas críticas de la controversia científica investigada, reconocemos, aduciendo a la propuesta de Bourdieu (1967), que toda disputa por la autoridad científica siempre implica, en algún grado, la redefinición de los límites epistemológicos del campo disputado, y por tanto, que toda disputa en el campo científico es al mismo tiempo epistémico-política y técnico-científica.

- Abandono: es el cierre por desgaste de los actores científicos o sociales. La dinámica de producción de posiciones en confrontación se desvanece con el tiempo, y el problema epistémico, político o ético deja de ocupar un lugar privilegiado en las discusiones del campo.

Complementando lo anterior, Engelhardt y Caplan (2003) señalan que las controversias perduraran en la medida en que diversos grupos académicos o políticos mantengan dinámicas de producción de interpretaciones y conocimientos contrapuestos, o se disputen capitales científicos o políticos específicos (E.G. alrededor de la reforma de una ley). Es decir, que se considera que existe una controversia activa, cuando hay actores en disputa por capitales específicos, ya sea dentro del campo científico, o en relación con el campo político. Cabe aclarar, que los actores disputantes no necesariamente se agrupan en dos bandos, siendo posible una configuración multilateral de los actores en controversia. De igual forma, señalan que, al existir una imbricación entre conocimientos y valores en disputa, en la práctica una controversia puede devenir en cierres parciales, o combinar distintos tipos de cierres respecto a los diferentes elementos en disputa.

Otro elemento metodológico a considerar, es el análisis de la forma en que los bandos, o actores científicos definen la controversia, porque, por una parte, allí están potencialmente implícitos los elementos epistémicos, políticos y éticos de cada actor disputante, y por otra, permite ver el desarrollo histórico de la controversia, y la forma en que la misma permanece activa o deviene en una resolución, en donde los términos del cierre son más o menos acordados o impuestos. (Engelhardt y Caplan, 2003)

Markle y Petersen (1981), en un artículo en el que plantean una herramienta metodológica para la comparación de estudios de casos de controversias científicas, desarrollan un protocolo de investigación para los ECC. Por considerar que condensa los elementos centrales para identificar y analizar la dinámica de las controversias científicas (Arenas de disputa; Actores en disputa; Estrategias y formas de participación; Elementos en disputa; y Forma de resolución), y que facilita el análisis de la estructura y de la dinámica del campo científico en que se desarrolla, y sus relaciones con el campo político, adoptaremos el mencionado protocolo para nuestro objeto de estudio, realizando adaptaciones conceptuales que consideramos necesarias. El protocolo modificado se presenta integralmente en la sección de metodología de este proyecto.

A continuación, se revisarán aportes de algunas de las corrientes de pensamiento de mayor representatividad de los ESCT al modelo conceptual que venimos presentando para el análisis de controversias científicas.

El Programa Fuerte de Sociología del Conocimiento Científico (PFSCC) ha sido una de las perspectivas teóricas más influyentes dentro del campo de los ESCT y para los EEC (Epstein 2008; Eslava, 2004; Jasanoff, 2006; Nieto, 1995).

[...] soon turned its attention towards examining scientific controversies because it is during such controversies that this symmetry principle can be applied to good effect. With each side alleging that it has "truth" on its side, and disparaging the theoretical and experimental efforts of the other, a symmetrical analysis can explain both sides of the controversy using the same sorts of sociological resources. (Pinch y Leuenberger, pp. 4 -5)

También cabe señalar que la herramienta metodológica que adaptamos de Markle y Petersen (1981), está fuertemente influenciada por el PFSCC, según sus autores originales.

El PFSCC fue originalmente enunciado por David Bloor en el libro *Knowledge and Social Imagery*, y sus principios conceptuales y metodológicos constituyentes se pueden encontrar en el primer capítulo del mismo titulado *The Strong Programme in the Sociology of Knowledge*. (Bloor, 1991)

Partiendo del presupuesto de que la sociología puede y debe estudiar el contenido y la naturaleza de los conocimientos, y que las prácticas y conocimientos científicos son parte de la cultura moderna, David Bloor (1991) propone una serie de criterios metodológicos para su estudio, que pretenden explicar cómo se producen, transmiten y mantienen los conocimientos científicos, y que potencialmente permiten la formulación de leyes generales sobre su determinación social. Los cuatro principios conceptuales y metodológicos básicos propuestos por esta perspectiva teórica fueron los de causalidad, imparcialidad, simetría y reflexividad. (Bloor, 1991)

Por causalidad, este autor define la necesidad de comprender la determinación social e histórica de los conocimientos científicos, no como elementos externos o inductores de las teorías y prácticas científicas, sino como elementos explicativos indispensables, sin los cuáles el análisis de la actividad científica y de la legitimidad de sus productos solo podría ser defendida por posturas teleológicas de la ciencia [orientada únicamente por el fin de la verdad], o que de una u otra forma asumen las conductas y conocimientos humanos como ahistóricos y por fuera de cualquier marco de referencia social o cultural.

Por imparcialidad, Bloor define la necesidad de no asumir una postura epistemológica o moral que califique de antemano los conocimientos científicos o las teorías y prácticas de los actores que los producen, particularmente, frente a conceptos como verdad-falsedad, racionalidad-irracionalidad y éxito-fracaso. Este llamado se hace desde el reconocimiento de que esos conceptos sólo adquieren pleno sentido dentro de marcos teóricos o frente a conocimientos científicos específicos, y que justamente es el trabajo de la sociología de los conocimientos científicos el dar cuenta de la construcción histórica y social de los mismos, y no realizar una evaluación o valoración de las “buenas o malas prácticas” que explican su verdad-falsedad, racionalidad-irracionalidad o su éxito-fracaso. Bloor resalta la importancia de este principio, discutiendo con las perspectivas de epistemología de las ciencias que denomina teleológica y empiricista, que según describe, han relegado a la sociología al estudio y explicación del error o la irracionalidad en la ciencia. Por el contrario, Bloor insiste en la necesidad y pertinencia de considerar la determinación social e histórica en la ciencia como un todo (E.G. Elementos epistemológicos, políticos, culturales, etc.), y no solo en los procesos o resultados que son inexplicables desde las lógicas internas de las ciencias.

Por simetría, que probablemente es el principio que mejor artículo a los demás y al que se refieren Pinch y Leuenberger (2003) en la cita del comienzo de la sección, Bloor plantea la necesidad de usar las mismas herramientas conceptuales para estudiar y explicar los principios teóricos, metodológicos y los conocimientos científicos producidos por diferentes actores o desde diversas teorías. Es decir, independientemente de la posición que ocupe o como sea considerado o calificado un determinado conocimiento en un momento dado o en determinada controversia (E.G. que sea el dominante-dominado o que se considere falso-verdadero), es trabajo de la sociología del conocimiento científico el explicar cómo y por qué se llegó a esa situación, y no asumir o reforzar las condiciones epistemológicas y sociales que originalmente produjeron la situación (E.G. la calificación de algo como falso; la imposición de un conocimiento sobre otro; etc.), esto es, por ejemplo, limitándose a estudiar y explicar el cómo y el porqué de lo falso, sin cuestionar el cómo y el porqué de la verdad: “[...] As Bloor has observed, scholars of science have too frequently sought causes to explain error or deviation while assuming that logic, rationality, and truth were their own explanation.” (Markle y Petersen, 1981, p. 25)

Finalmente, el principio de reflexividad, plantea que los mismos métodos usados para estudiar otros conocimientos científicos deben poder ser usados sobre la sociología

de la ciencia y sus productos. Esto implica, por una parte, la necesidad de reflexionar y hacer explícitos los principios epistemológicos y ético-políticos de los autores de esta clase de ESCT, y por otra, realizar un análisis crítico sistemático de si ese posicionamiento viola los principios de causalidad, imparcialidad y simetría en los análisis realizados.

Como se ve, la perspectiva teórica del PFSCC dialoga bien, tanto con la sociología de la ciencia de Bourdieu como con los ECC. En el primer caso, comprendemos la crítica de Bloor (1991) a la visión de la ciencia como una actividad teleológica como muy cercana a la crítica de la noción de comunidad científica de Bourdieu (1983). Respecto a los ECC, los principios del PFSCC fundamentan la necesidad de explorar los conocimientos y prácticas de actores científicos específicos, buscando su determinación histórica y social. Cabe resaltar, por una parte, que esta perspectiva dialoga bien con el enfoque sociopolítico, y por otra, que es complementaria con la necesidad de mapear y describir el campo científico de la controversia que estudiaremos, al analizar simétricamente actores científicos en disputa. Por otro lado, vale la pena resaltar que el PFSCC puede comprenderse como complementario al énfasis de la sociología de las ciencias de Bourdieu, centrado en el análisis de la dinámica de los campos científicos, siempre que, como Bloor los señala (1991), su análisis hace énfasis en las determinaciones históricas de los conocimientos y sus actores, y no tanto en la estructura o el sistema de intercambios de autoridad científica de las ciencias³.

La traducción metodológica de este principio de simetría también requiere considerar que la contraposición de teorías o conocimientos en una controversia científica, no implica que una teoría presupone a la otra o que la disputa se establece desde la misma perspectiva epistemológica. Por ello, la construcción de validez o la coherencia interna de una de las partes en disputa no implica la falsedad o incoherencia de la otra. Se pueden tener disputas de conocimientos igualmente coherentes y válidos según perspectivas teóricas diferenciadas, en disputa por la autoridad científica en una controversia científica de un campo determinado, y entonces, será la disputa por la autoridad científica de dicho campo, la que permita explicar la validez/falsedad, coherencia/incoherencia relacional de las mismas, y no solamente sus lógicas y coherencias internas.

³ Si bien reconocemos que entre estas dos perspectivas teóricas existen diferencias epistemológicas, la discusión de las mismas exceden el objetivo, las necesidades y las posibilidades de este proyecto, fundamentalmente porque consideramos que tales diferencias no anulan la posibilidad de articular elementos conceptuales y metodológicos de ambas perspectivas teóricas, como herramientas heurísticas para la investigación de nuestro objeto de estudio.

Otra escuela de pensamiento de los ESCT que aporta elementos relevantes para nuestro modelo conceptual de los ECC es la de los estudios relativistas de ciencia y tecnología, que debe ser considerada una forma genérica de denominar a un conjunto heterogéneo de perspectivas teóricas que se han desarrollado en el campo de los ESCT por lo menos desde la década de 1980. Knorr-Cetina y Mulkay (1983) incluyen dentro de este grupo a perspectivas como la de los estudios etnográficos del trabajo científico, la etnometodología de las prácticas científicas, el análisis de contenido de los discursos y prácticas científicas, el programa relativista de los estudios científicos y al propio PFSCC⁴.

Una de las características determinantes de estas perspectivas teóricas es que proponen como indispensable el estudio de la producción del conocimiento científico, tal y cómo se practica y en el lugar en que se practica. Con ello, pretenden relevar el carácter contingente y local de la producción de conocimientos, postulando que incluso las teorías y las metodologías aparentemente más objetivadas, quiere decir, más estandarizadas y portadoras de mayor autoridad científica, pasan por procesos socio-históricos de reinterpretación en cada contexto productor de conocimientos.

Desde allí, se han formulado categorías como la de flexibilidad interpretativa o subdeterminación (*underdetermination*) teórica. La primera, referente al ejercicio de acomodación de la interpretación de resultados de la investigación empírica frente a la teoría, ya sea en contextos de prácticas científicas normales o de prácticas científicas transgresoras. Y la segunda, referida a la constatación de que las prácticas científicas incluyen procesos de construcción teórica que no necesariamente se apoyan en investigación empírica que los sustenten o, dicho de otra forma, que no necesariamente son las investigaciones empíricas las que determinan la construcción teórica que, por ello, estaría subterminada. (Epstein, 2008; Madrid, 31 de enero de 2012a; Wynne, 2004)

In a nutshell, the thesis says that any theory can be maintained in face of any evidence, provided that we make sufficiently radical adjustments elsewhere in our beliefs. This follows from the fact that no one single theory or theoretical hypothesis can ever be extricated from 'the ever present web of collateral assumptions' so as to be open to conclusive refutation [...] (Knorr-Cetina y Mulkay, 1983: 3)

⁴ Si bien autores como Knorr-Cetina y Mulkay (1983) y Madrid (31/01/12a) identifican al PFSCC como parte de las teorías relativistas dentro de los ESCT, en nuestro trabajo articulamos de manera diferencial los aportes conceptuales y metodológicos de dicho programa, frente a las de las otras perspectivas de estudios relativistas. Ello, por reconocer en la propuesta de estudio de la determinación histórica y social del conocimiento científico del PFSCC, mayor cercanía con nuestra posición teórica general.

By focusing on the actual work of scientists, including their interactions with coworkers, their shop talk, and their 'paper trails', practitioners of laboratory studies collectively posed a fatal challenge to long-standing philosophical presumptions about the existence of a singular 'scientific method' that was enshrined in abstract logic. Scientists were revealed to be skilled tinkerers who responded, opportunistically and in locally varied ways, to the diverse challenges that confronted them as they sought to make nature 'behave' in the lab. (Epstein, 2008: 169)

En todo caso, para Knorr-Cetina y Mulkay (1983) el centro de estas perspectivas relativistas se encuentra en el relativismo epistémico frente al que indican que implica afirmar que el conocimiento está anclado en un tiempo y culturas específicos, y lejos de poder reflejar la naturaleza, siempre implica construcciones relativas históricamente. (Knorr-Cetina y Mulkay, 1983)

Según Madrid (31 de enero de 2012; 31 de enero de 2012a; 01 de febrero de 2012; 01 de febrero de 2012b) este principio relativista ha redundado, por una parte, en la progresiva fragmentación de los sujetos y territorios de estudio de estas perspectivas, reduciéndolos progresivamente (E.G. de la comunidad científica al científico individual; de la dinámica del laboratorio a la dinámica de la escritura científica, etc.), y por otra parte, aunque muy relacionado con el primer asunto, ha derivado en una comprensión netamente lingüística o simbólica de las prácticas científicas (E.G. comprendidas como un conjunto de teorías, sintetizadas en los textos científicos, etc.), lo que las ha distanciado de perspectivas teóricas que intentan explicar, por ejemplo, la relación general de las ciencias y los conocimientos científicos con la dinámica social general. Al mismo tiempo, ha producido un activo desinterés en formular desarrollos teóricos que aborden la discusión sobre la ontología de los procesos de producción científica, en contraste con las diferentes perspectivas materialistas de la sociología de la ciencia o de la epistemología.

Para nuestra propuesta teórica-metodológica, retomamos el principio de la necesidad de estudiar la producción de conocimientos científico, cómo, dónde y con quiénes se produce. También encontramos útiles los principios de flexibilidad interpretativa e indeterminación teórica. Sin embargo, nos alejamos de las repercusiones más radicales de las perspectivas relativistas, y en particular, frente a lo que Knorr-Cetina y Mulkay (1983: 6) denominan como "preferencia por la micro-sociología de las prácticas científicas" ("*microscopic study*"), la priorización de la investigación sobre el "Cómo" y no el "Por qué" de las prácticas científicas, y la tendencia a adoptar perspectivas constructivistas diferenciadas de las primeras tendencias de la sociología del conocimiento (E.G. la sociología de la ciencia de Bourdieu).

La razón de fondo de este distanciamiento es que estas perspectivas tienden a negar la posibilidad de encontrar determinaciones sociales de las prácticas y conocimientos científicos más allá de los espacios micro-sociológicos en que estas ocurren, y a comprender los productos científicos más allá de las inscripciones producidas por sus actores (internalismo metodológico) (Jasanoff, 2006; Knorr-Cetina y Mulkay, 1983). El asumir esos principios epistémicos claramente impediría articular los aportes teórico-metodológicos que retomamos, a una perspectiva más amplia de la sociología de las ciencias, como la que usaremos, y también dificultaría el diálogo con nuestra perspectiva teórica para el análisis de políticas.

Así, en diálogo con estas perspectivas relativistas, parece necesario atender al estudio del desarrollo de las prácticas concretas de los métodos y el uso concreto de las teorías en cada caso estudiado, para comprender cómo se realizaron asuntos como réplicas de experimentos, pruebas, análisis estadísticos, etc., porque de ello depende la posibilidad de construir explicaciones sociohistóricas de los conocimientos científicos usados en la controversia estudiada.

Por otra parte, la perspectiva teórica de los estudios decoloniales⁵, en particular la de los autores agrupados en el denominado grupo modernidad/colonialidad, es recuperada en este trabajo a través de algunos elementos conceptuales, que consideramos, complementan bien la aproximación teórico-metodológica de sociología de la ciencia que proponemos, en particular, en lo que respecta al análisis y explicación de la jerarquización de conocimientos en las sociedades modernas, como la acontecida entre los conocimientos científicos y los conocimientos populares en disputa alrededor de la controversia sobre el glifosato y la configuración del PECIG. (GESC, 2012; Restrepo y Rojas, 2010)

La perspectiva decolonial plantea que el surgimiento del sistema capitalista se sustentó, y produjo, una jerarquización global de los territorios, poblaciones y conocimientos, basada fundamentalmente en la racialización y la instauración de la civilización europea occidental y del modelo del hombre-blanco-heterosexual-ilustrado, como parámetros del desarrollo moderno. Con base en dicha jerarquización se justificó, a través de diversas herramientas políticas, la explotación, dominación y subalternización concurrente de los

⁵ Como sucede con los Estudios Relativistas, los Estudios Decoloniales es una denominación genérica para un conjunto de trabajos heterogéneos, que incluso se resisten a asumir la denominación de teóricos o a tener pretensiones teóricas.

territorios, poblaciones y conocimientos periféricos⁶. El desarrollo de la ciencia moderna se habría producido en el corazón mismo de ese proceso, siendo una de las herramientas políticas de dominación de dicho sistema social. (Restrepo y Rojas, 2010)

La perspectiva decolonial plantea que en el centro del proceso de configuración del capitalismo se encuentran los procesos de modernización europea y de colonización de los territorios subalternizados por parte de dichos estados imperiales, siendo la modernización y la colonización dos caras de la misma moneda, es decir, procesos indisociables que sustentaron la construcción de todo lo que hoy consideramos como modernidad. Por ello, insisten en que el sistema capitalista global debe ser identificado necesariamente como moderno/colonial, para poder analizar y explicar adecuadamente sus dinámicas de poder y organización social. (Restrepo y Rojas, 2010)

Desde esta perspectiva teórica, a pesar del fin del colonialismo como sistema de dominación imperial, pervive la matriz de poder que sustentaba el mismo, a través de la colonialidad, que resulta ser una forma particular de ejercicio del poder sobre las poblaciones, territorios y conocimientos del periodo “poscolonial”, que reedita el sistema de jerarquización y subalternización que permitió el surgimiento del capitalismo moderno/colonial, y que hoy le permitiría subsistir. (Restrepo y Rojas, 2010)

La colonialidad se expresa, según este grupo de autores, en tres formas fundamentales: la colonialidad del poder, la colonialidad del saber y la colonialidad del ser. La colonialidad del poder implica una matriz de dominación basada en criterios raciales, de clase social y de género, que produce, explica y justifica el lugar subalterno de los países y poblaciones de los territorios periféricos en el sistema capitalista/colonial vigente, y el subsecuente control sobre sus medios de producción, su trabajo, sus conocimientos y sus cuerpos/subjetividades. (GESC, 2012)

La colonialidad del saber implica el proceso por el cual la racionalidad científica moderna, o la ciencia moderna, se constituyó en el modelo de racionalidad dominante, produciendo una subalternización y negación activa de otras formas de conocimiento, en particular, de aquellos provenientes de las poblaciones y territorios subalternizados capaces de oponerse al desarrollo del sistema capitalista moderno/colonial. Así, el conocimiento

⁶ Es desde esta perspectiva teórica que se acuña el concepto de sur global, que pretende agrupar a los territorios, poblaciones y conocimientos periféricos subalternizados y dominados por los centros imperiales, que desde la perspectiva maniquea y jerarquizadora de la cultura moderna/colonial se han configurado como el ideal del desarrollo moderno, como el norte global. (Restrepo y Rojas, 2010)

científico de matriz positivista se constituyó en el patrón de veracidad, estableciéndose como conocimiento objetivo y universal, y presentándose como desterritorializado y descorporalizado (sin sujeto y sin lugar de enunciación), y por lo tanto, sin intereses. (GESC, 2012)

Por su parte, la colonialidad del ser implica la encarnación por parte de los sujetos, y de forma dramática, por parte de las poblaciones explotadas y dominadas, de la experiencia de subalternización y negación de posibilidades de bienestar y existencia. Es el proceso de creación de no-sujetos por contraste y oposición al sujeto europeo, sobre los que se justifica, o simplemente no se observa, o no interesa observar, los procesos violentos de dominación y explotación. (GESC, 2012)

Sobre este punto de producción activa de la negación, vale la pena recuperar la invitación de de Sousa Santos (2010: 22-24) a realizar una sociología de las ausencias para recuperar el análisis de esos sujetos, territorios y conocimientos activamente ocultados o deslegitimados.

Cómo se ve, la perspectiva de los estudios decoloniales aborda un problema que ha sido central en los ESCT, por lo menos en un momento de su desarrollo: el problema de la jerarquización de los conocimientos, y de los mismos como dispositivos de control (Epstein, 2008; Foucault, 1977, 1992).

La respuesta que los estudios decoloniales esbozan al respecto va más allá de las respuestas que al respecto plantearon autores como Foucault (1992) o incluso el mismo Bourdieu (1983, 1990, 1994), en el sentido de que no aborda el problema de forma genérica para el conjunto de estados modernos (Foucault, 1977), sino que plantea una diferenciación fundamental sobre el desarrollo de la ciencia moderna, y el ejercicio de poder que encarna, entre los países y poblaciones centrales y periféricas.

Esta perspectiva resulta útil para aproximarse a nuestro problema de estudio, ya que busca una integración en el análisis sobre las formas en que la jerarquización de conocimientos y poblaciones afecta la dinámica política y científica en los Estados modernos, siendo que, por ejemplo, la representación construida activamente del mundo campesino, de los sujetos campesinos, indígenas, afros, como sujetos inferiores, poseedores de conocimientos irracionales, sustentaría las prácticas de marginación activa de dichos sujetos de la toma de decisiones sobre procesos que afectan directamente su vida y salud (E.G. sobre la configuración del PECIG), y la negación, deslegitimación u

ocultamiento de los conocimientos que sustentan sus reclamos sobre las afectaciones de salud y de modo de vida secundarios a las AAG.

Knowledge hierarchies are rarely “accidental” in their origins: they tend both to build upon, and reinforce, social cleavages based on other markers of inequality – class, formal education, race, gender, sexuality, or nation.” (Epstein, 2016, p. 5)

Quepa introducir en este punto los elementos conceptuales incorporados en nuestro modelo interpretativo respecto a la experticia encarnada por los expertos técnico-científicos, iniciando por el análisis de Engelhardt y Caplan (2003) alrededor de la relación entre conocimientos científicos y políticas públicas, que advierte que cuando se pretende dar el salto del análisis de la producción de conocimientos científicos al de producción o configuración de políticas públicas, se debe considerar que mientras en el campo científico la comunidades son fuertemente autónomas, y sus prácticas y productos no necesariamente afectan de forma explícita a la sociedad en general, en las decisiones sobre políticas públicas las prácticas y productos de los actores científicos pretenden afectarla directamente. En el esfuerzo por legitimar las acciones públicas, los Estados recurren a los conocimientos científicos como herramientas validas que sustentan las políticas, estableciendo relaciones específicas con sujetos, instituciones o comunidades científicas, o con sus productos⁷. En el centro de esta relación puede ubicarse la figura de los expertos científicos.

La mediación que realizan los expertos es entre la autoridad científica y la autoridad política⁸. Entonces, el experto es un actor científico convocado en razón de la autoridad tecno-científica que encarna, autorizado para representarla en los procesos de construcción de autoridad política en torno a las políticas públicas. Dos elementos deben ser considerados en esta mediación: el primero, es que en el accionar del experto se hacen más evidentes los valores sociales que subyacen a la construcción de los conocimientos científicos que defiende, y que en la práctica científica normal están más soslayados por su *habitus*. Bourdieu (1983) señala que cuando un científico se posiciona frente a temas o problemas por fuera de su campo (E.G. los conflictos sociopolítico alrededor de los CDUI),

⁷ Engelhardt y Caplan (2003: 18) señalan que el proceso de configuración de políticas públicas también produce efectos de legitimación-deslegitimación de determinados conocimientos científicos, dentro y fuera del campo científico, siendo que está interrelación entre políticas públicas y expertos puede ser fuente de legitimidad para cerrar controversias científicas por diferentes mecanismos.

⁸ Vale la pena reafirmar que desde la perspectiva de Bourdieu (2002a) la construcción de la autoridad científica implica una acción orientada por principios epistemológicos, técnicos y políticos. Es decir, el conocimiento científico encarna, al interior del campo científico, elementos racionales y técnicos, tanto como encarna politicidad.

o cuando está más preocupado por mostrar su neutralidad u objetividad, es que mejor se pueden observar los valores sociales que subyacen en sus prácticas científicas y en los conocimientos que construye. Dado que el experto pretende extrapolar o convertir su autoridad científica en autoridad política fuera de su campo, la pretensión de neutralidad, objetividad y universalidad aparecen como elementos valiosos a demostrar, pero justamente por ello, se pueden observar más claramente las imposiciones sociales más profundas de otros campos sociales sobre el campo científico; es decir, el marco cultural e ideológico que comparten los actores científicos con determinadas fracciones de la sociedad, como por ejemplo, las concepciones sobre la sociedad, el Estado, las políticas públicas, los sectores subalternos, los conocimientos populares, etc.

El segundo elemento a resaltar es que la mediación entre autoridad científica y autoridad política realizada por el experto se hace en el campo político, y por lo tanto, en este la autoridad científica es una fuente de poder más en relación con otras que se disputan la capacidad de tomar decisiones públicas. La traducción de autoridad científica a autoridad política o poder político se realiza, por una parte, a través del reconocimiento de los elementos de poder propiamente político que encarna el actor científico, por ejemplo, el capital político acumulado en disputas previas por la institución que representa (E.G. como el de las instituciones de consultoría oficial o los tanques de pensamiento); y por otra parte, por la dinámica de correlación de fuerzas y de conformación de bloques de poder de los actores involucrados, que determinan los predomios en la toma de decisiones del proceso específico. La propia convocatoria de determinados actores científicos que defiendan determinados conocimientos es, en sí misma, un acto político de conformación de bloques de poder (Bourdieu, 1983; Epstein, 2008; Wynne, 2004). Algunas perspectivas, como la de Wynne (2004), Raigoso (2012), Maldonado O. (2014) y Lozano (2007; 2009), son más enfáticas en señalar que en la participación de los expertos pueden observarse la defensa de valores sociales o políticos mucho más explícitos, en relación con la autoridad científica que encarnan. Wynne (2004) va más allá, al señalar que incluso el disenso entre expertos puede estar animado por la crítica u oposición de actores sociales no expertos a algunos conocimientos, o sea, que las controversias entre expertos, las controversias científicas, pueden ser originadas por reclamos de actores no expertos, defendiendo que entre estos conocimientos, lego y experto, puede existir una co-producción y dependencia mutua.

En el mismo sentido, Wynne sintetiza una serie de características de la relación entre conocimiento lego y conocimiento científico, que dialogan bien con nuestra comprensión del conocimiento científico como construcción social:

- El conocimiento científico experto incorpora presupuestos y compromisos de carácter humano, sobre las relaciones sociales, sus comportamientos, sus valores; también incorpora 'estructuras' problemáticas o compromisos epistémicos, por ejemplo sobre la propia extensión de la agencia, del control y la predicción, o sobre la normalización;
- Desdeña y, por lo tanto denigra del conocimiento lego especializado;
- En un segundo nivel define, entonces, las resistencias del público lego como basadas en la ignorancia o la irracionalidad más que sobre objeciones sustantivas aunque inarticuladas a estas construcciones inadecuadas sobre la identidad social de los legos que los discursos expertos inconscientemente asumen e imponen;
- Así la ambivalencia pública, referida a su dependencia de actores sociales (expertos) que engendran tal desviación y control social, adquiere un reforzamiento adicional. (Wynne, 2004, p. 139)

A esta perspectiva, Maldonado O. (2014) agrega que la función esencial del experto en las arenas de toma de decisiones políticas o jurídicas es la de generar un marco de interpretación para la toma de decisiones, y que su impacto puede ser rastreado, entre otras evidencias, por la forma en que las decisiones políticas o jurídicas, en formas de texto, retoman argumentos, datos o fuentes de información presentadas por los expertos.

Así, dado que la propia legitimidad de la autoridad científica se ve cuestionada durante la intervención de los expertos en el campo político, y en correlación con otras fuentes de poder social, cabe señalar que

Ni en el campo científico ni en el campo de las relaciones de clase existe instancia alguna que legitime las instancias de legitimidad; las reivindicaciones de legitimidad obtienen su legitimidad de la fuerza relativa de los grupos cuyos intereses expresan: en la medida en que la definición misma de criterios de juicio y de principios de jerarquización refleja la posición de una lucha, nadie es *buen juez* porque no hay juez que no sea juez y parte. (Bourdieu, 1983.: 138, itálicas en el texto original)

En el mismo sentido, Engelhard y Caplan (2003) resaltan que, frente a la resolución de controversias científicas en procesos de configuración de políticas públicas, el posicionamiento de los actores científicos frente a valores sociales y políticos no epistemológicos es ineludible, y señalan que

It is not possible to appeal to a disinterested moral observers in order to acquire an answer. A particular answer depends upon having a particular moral sense, and that cannot be imputed to a disinterested value observer or group of 'rational' contractors

in order to resolve the question, without begging the question. One would need to be able to identify a proper concrete value sense to impute, and that identification itself would require an appeal to a value sense. (Engelhard y Caplan, 2003, p. 20)

De igual forma, Jasanoff (2006) señala que, cuando se trata de resolución de problemas políticos y de la participación de expertos en los mismos, se mezclan la dinámica de la sociedad y del campo científico, haciéndolos interdependiente y co-produciendo los conocimientos científicos y la historia política de las sociedades, así:

[...] Solutions to the problems of knowledge are solutions to the problems of social order. That is why [...] are contributions to political history as well as to the history of Science. (Jasanoff, 2006, pp. 31 – 32)

[...] Shapin and Schaffer concluded that there are, in practice, three senses in which 'the history of science occupies the same terrain as the history of politics. First, scientific practitioners have created, selected, and maintained a polity within which they operate and make their intellectual product; second, the intellectual product made within that polity has become an element in political activity in that state; third, there is a conditional relationship between the nature of the polity occupied by scientific intellectuals and the nature of the wider polity.' (Jasanoff, 2006, pp. 32 – 33)

Epstein (2016) señala el hecho de que las sociedades contemporáneas están fuertemente mediadas por los expertos científicos, y en esa medida, defiende la necesidad de la reflexión sistemática sobre la relación entre valores sociales y políticos y la producción de conocimientos y prácticas científicas. Al respecto, vale la pena señalar que la discusión sobre esa relación en el campo de los ESCT ha fluctuado, y continúa haciéndolo, entre la anti-cientificidad, que podría ser traducida como un rechazo a los conocimientos científicos por comprenderlos única o predominantemente como dispositivos de control, disciplinamiento y normalización, o reproductores de jerarquías e inequidades sociales, y una posición, muy rara en el campo de los ESCT, pero aún muy común entre los científicos normales, de defensa de la positividad de la ciencia, muy a la usanza del espíritu científico comtiano. (Jasanoff, 2006; Madrid, 31/01/12a; 31/01/12b; 01/02/12a; 01/02/12b)

A medio camino en esa disputa se encuentran perspectivas como la de Epstein (2008; 2016), Jasanoff (2006) o Lozano (2007; 2009) que defienden la posibilidad de practicar una ciencia democrática, o las de Breilh (2003) y Almeida-Filho (1992; 2000), que reflexionando sobre el campo de la salud pública, defienden la necesidad de conocimientos y prácticas sanitarias interculturales y populares. En este punto, también cabe resaltar que dentro de los aportes que consideramos en nuestro marco teórico, es la perspectiva de los estudios decoloniales una de las que más se han cuestionado y posicionado al respecto, por ejemplo, a través de la propuesta de ecología de saberes de Sousa Santos (2010).

En ese contexto, si bien es difícil plantear elementos comunes de las propuestas citadas, podría señalarse, siguiendo a Lozano, que

[...] A pesar de la diversidad de abordajes, en términos generales los planteamientos académicos muestran un consenso casi generalizado sobre la importancia de la democratización de la ciencia y la tecnología, y de la necesidad de generar mecanismos de participación pública dirigidos no sólo a aspectos relacionados con la identificación y regulación de los impactos y los riesgos tecnológicos, sino también al espacio más amplio del direccionamiento de las políticas de ciencia y tecnología dentro de las sociedades. (Lozano, 2007, p. 236)

Las propuestas de estos autores para transformar las inequidades producidas o reforzadas por las prácticas y conocimientos científicos, pasan por reconstruir o disputar la autoridad de los mismos frente a otras formas de conocimiento y prácticas sociales, así como por develar y disputar los valores sociales y políticos que sustentan las prácticas científicas. En última instancia, la capacidad de practicar una ciencia democrática o popular pasa por la capacidad de reconocer la forma en que el conocimiento científico y los expertos influyen en las decisiones públicas en sociedades específicas, y en encontrar formas colectivas de valorar, decidir y construir conocimientos válidos para situaciones concretas. (Epstein, 2008; de Sousa Santos, 2010)

La propia mención de criterios de validez como categoría necesaria o de mediación para la construcción de una ciencia que no reproduzca o produzca inequidades, convoca una serie de discusiones que superan por mucho el alcance de este documento. Sin embargo, consideramos necesario plantearlo, atendiendo por un lado al principio de reflexividad que retomamos del PFSCS, y por otro, para señalar que al considerar al conocimiento científico como un producto socialmente construido, no estamos desposeyéndolo de su dimensión material, en términos de que sus prácticas, productos y consecuencias, tienen materialidad social y natural, y que por tanto, las prácticas y consecuencias materiales que produce, pueden servir para construir colectivamente criterios de validez. A esta construcción colectiva de conocimiento y al estudio de los criterios sociales de validez de conocimientos específicos es a lo que Jasanoff (2006) denomina como epistemologías cívicas.

En ese sentido, estas posturas se han acercado a lo que se ha denominado como activismo científico, que retoma la proposición de Foucault de que

El problema político esencial para el intelectual no es criticar los contenidos/ideológicos que estarían ligados a la ciencia, o de hacer de tal suerte que su práctica científica está acompañada de una ideología justa. Es saber si es posible constituir una nueva política de la verdad. El problema no es “cambiar la conciencia”

de las gentes o lo que tienen en la cabeza, sino el régimen político, económico, institucional de la producción de la verdad.

No se trata de liberar la verdad de todo sistema de poder – esto sería una quimera, ya que la verdad es ella misma poder - sino de separar el poder de la verdad de las formas hegemónicas (sociales, económicas, culturales) en el interior de las cuales funciona por el momento. (Foucault, 1992: 189)

De esa forma, el llamado al activismo científico de estas perspectivas implica valorar los conocimientos que orientan las intervenciones sobre la materialidad social y natural, respecto de sus formas de construcción, y, particularmente respecto al “[...] tipo de intervención en el mundo que ésta permite o previene.” (de Sousa Santos, 2010: 53). Por su parte, perspectiva como las de Firpo-Porto y Finamore (2012) señalan la necesidad de observar mejor las producciones epistemológicas y políticas de los actores subalternizados, como caminos posibles para la superación de las inequidades estructuradas por el modelo social y técnico-científico dominante.

Diseño metodológico

Este estudio es de tipo analítico hermenéutico. Su objeto es el análisis de una política pública de relevancia para el campo de la salud pública, con énfasis en el análisis de la controversia científica sanitaria imbricada en el proceso.

Las metodologías usadas fueron el análisis documental y el análisis de contenido, sustentados en técnicas de búsqueda, revisión y verificación de fuentes de información primarias y secundarias. Acudiendo al método histórico, se realizó una crítica de fuentes y un ejercicio de relación de procesos de diferente escala témporo-espacial: de corta, mediana y larga duración, y de carácter local, nacional y global.

- Las fuentes de información usadas fueron:
 - o Archivo de actas de reuniones del CNE: fuente inédita en tanto no se registró su citación en ningún documento usado durante la investigación. El acceso a este archivo fue inicialmente denegada por el Ministerio de Justicia y del Derecho aduciendo al carácter reservado por razones de defensa y seguridad nacional, citando el artículo 94 de la Ley 30 de 1986 – Código Nacional de Estupefacientes⁹. Tras recurrir al mecanismo de derecho de petición para reiterar la solicitud de acceso a la documentación pública, invocando el artículo 22 de la Ley 1712 de 2014 - ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional ⁻¹⁰, se obtuvo acceso a las actas de reunión del CNE y documentación anexa de las sesiones desarrolladas entre el 01 de enero de 1992 y el 30 de junio de 2004. Se obtuvieron un total de 74 actas de reunión compuestas por un total de 9.523 folios. El periodo de espera entre la solicitud inicial de la documentación y la entrega efectiva de la misma fue de aproximadamente ocho meses.

⁹ “Los temas tratados en el Consejo Nacional de Estupefacientes son reservados. Sus actas tendrán el mismo carácter y, por tanto, solamente podrán ser conocidas por el señor Presidente de la República y por los miembros del Consejo.” (Congreso de la República, 1986, p. 31)

¹⁰ “Excepciones temporales. La reserva de las informaciones amparadas por el artículo 19 no deberá extenderse por un período mayor a quince (15) años.” (Congreso de la República, 2014, p. 11)

- Normatividad y documentación oficial de instituciones públicas relacionadas con el PECIG, como resoluciones de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), del CNE, del Ministerio de Medio Ambiente, del Ministerio de Salud y Protección Social, del Ministerio de Justicia y del Derecho, de la Presidencia de la República, del Congreso de la República, del Congreso de la República, de la Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de Salud, entre otras. La mayoría de la información se obtuvo de repositorios públicos en línea, siendo necesario señalar que cuando se presentaron solicitudes de acceso a la información en instituciones como el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo o el Instituto Nacional de Salud se enfrentó el obstáculo metodológico de la falta de organización y centralización de la información institucional, que impidió tener acceso al archivo integral de información referente al PECIG solicitada, pues, por ejemplo, en el caso de los debates de control político desarrollados en el Congreso de la República, se obtuvo como respuesta que la gestión de los archivos dependía del despacho de cada congresista, por lo que no se podía proveer la información solicitada, siendo que gran parte de la información respecto a dichos debates probablemente se encontraba pérdida o no era localizable por no estar centralizada ni sistematizada históricamente.
- Fallos y sentencias de procesos judiciales relacionados con el PECIG, especialmente aquellos emitidos por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional. Cabe decir, que como en el caso de los archivos del numeral anterior, en este caso también se encontró dificultad para acceder a los archivos, por ejemplo, el de la Corte Constitucional, donde obtuvimos como respuesta a la solicitud de acceso al archivo, que este no se encontraba centralizado ni sistematizado históricamente, y que dependía de la gestión de archivo de los despachos de los magistrados encargados.
- Archivos de organizaciones sociales, de organizaciones no gubernamentales y de centros de pensamiento relacionados con la política antidrogas o con el movimiento social de cultivadores de CDUI. En este caso, los archivos de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) especializadas en temas relacionados con la política antidrogas, como el CINEP, o INDEPAZ, resultaron en un abundante aporte de fuentes primarias de tipo pronunciamientos, u documentos oficiales no contenidos en otros

archivos. Por su parte, los archivos de las organizaciones sociales fueron de difícil consulta, pues a pesar de la larga trayectoria de organizaciones como Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), cuya participación directa en las disputas alrededor del PECIG se aborda en el trabajo, su gestión de archivo adolecía de serias dificultades, siendo casi nula la información obtenida de esta fuente.

- Entrevistas semiestructuradas a actores con participación directa en la configuración del PECIG, como tomadores de decisiones, actores técnico-científicos de entidades públicas relacionadas con la política, actores sociales relacionados con el movimiento social de cultivadores de CDUI. En total se desarrollaron una (1) entrevista a tomadores de decisiones, nueve (9) entrevistas a actores técnico-científicos, y diez (10) entrevistas a actores sociales relacionados con el movimiento social de cultivadores. El criterio del número de entrevistas o de los sujetos entrevistados no atendió a un protocolo muestral de tipo epidemiológico, sino a los criterios de priorización de territorios caracterizados como de alta conflictividad alrededor relacionada con las AAG (Putumayo, El Catatumbo, la Sierra Nevada de Santa Marta y la frontera Colombo-Ecuatoriana), o de accesibilidad, como en el caso de los tomadores de decisiones. Algunas entrevistas se realizaron sobre actores sociales sin participación directa en las disputas alrededor del PECIG, aunque sí involucrados en los procesos de pos-acuerdos de La Habana relacionados con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que sirvieron para la profundización de la caracterización del movimiento social de cultivadores de CDUI. El número total de entrevistas atendió a criterios de saturación teórica y de disponibilidad presupuestal. El conjunto de entrevistas fueron audiograbadas, transcritas y analizadas por métodos manuales de análisis de contenido. Todas las entrevistas se desarrollaron desde un cuestionario orientador y contaron con consentimiento informado verbal (Ver Anexo I y Anexo II).
- Archivo Digital de Prensa del CINEP que contiene una base de datos sistematizada de diez (10) fuentes de prensa de circulación nacional y regional en temas como derechos humanos, conflictos sociales y políticos, narcotráfico, entre otros, que posee registros desde el año 1994 y hasta la

fecha. Por medio de esta fuente se identificaron e incorporaron al análisis aproximadamente dos mil ciento y sesenta y cinco (2.165) artículos de prensa relacionados con el PECIG en el periodo 1992-2015.

- Base de datos de Derechos Humanos (DD.HH) y violencia política del CINNEP, que se trata de una fuente que sistematiza información relativa a violaciones graves de DD.HH. en el contexto del conflicto social y político en Colombia. Por medio de esta fuente se identificaron e incorporadas al análisis cincuenta violaciones de DD.HH. relacionadas con el PECIG para el periodo 2000-2015¹¹.
- Bibliografía académica referente al PECIG recopilada de bases de datos como Lilacs, Ebsco, Pubmed, Jstor, Google Académico, Catálogo de la Red Nacional de Bibliotecas de la Universidad Nacional de Colombia, Catálogo de la Biblioteca de la Universidad Externado, Catálogo de la Biblioteca Nacional, Archivo del CINEP, Archivo de INDEPAZ, entre otras, complementada con bibliografía surgida de la aplicación de la metodología de bola de nieve, así como de referencias sugerida por expertos.

Como forma de organización de la información y estrategia analítica, usamos dos herramientas metodológicas: la primera, una periodización transitoria con base en la información levantada durante la fase de formulación de la investigación, que se estableció alrededor de coyunturas críticas del proceso sociopolítico de configuración del PECIG, entendidas como periodos de cristalización de la política, con énfasis identificables. La segunda herramienta, enfocada en el análisis de la controversia científica, fue el protocolo de Markle y Petersen (1981) modificado, que nos permitió identificar la estructura y dinámica del campo científico de producción de conocimiento sobre los impactos sanitarios del glifosato, sus actores, productos y disputas.

Por motivos expositivos no presentaremos en este apartado la periodización transitoria establecida durante la formulación de la investigación, en tanto que, como era lo esperado, se le efectuaron modificaciones de gran relevancia a la luz de la labor analítica de las fuentes usadas. Esto se aprecia en el apartado de presentación de resultados, que contiene lo que podríamos considerar la periodización definitiva de la configuración del PECIG desde nuestro modelo analítico. En todo caso y como orientadores de la

¹¹ La información de la base de datos, de acceso público a través de la página web www.nocheyniebla.org presenta información a partir del año 2000.

periodización de la política, se consideraron los extensos antecedentes de aspersiones experimentales con herbicidas previas al PECIG, la fase de formulación de las AAG sobre cultivos de amapola y su ampliación para la promulgación del PECIG, las amplias movilizaciones sociales que sucedieron a la implementación extensiva de las AAG, y que devino en un verdadero movimiento social, los procesos de emergencia de medidas de regulación, vigilancia y control del PECIG motivados por la actuación de entes públicos que se posicionaron como detractores del PECIG, la implementación del PC como parte aguas de la política antinarcóticos colombiana, y los importantes procesos de judicialización del PECIG que, como se verá, resultaron el preámbulo de su suspensión.

Por otra parte, la matriz de análisis de Markle y Petersen (1981: 28-29) fue traducida y adaptada por nosotros, en diálogo con el enfoque teórico presentado, y se constituyó en una herramienta transversal para el análisis. El protocolo presenta seis (6) ejes o categorías analíticas que permiten la clasificación y análisis sistemático de la información relacionada con la controversia científica estudiada. Las seis categorías ordenadoras son: la descripción general de la controversia en términos temporales, bibliométricos y de contenido; los actores participantes; las tácticas desplegadas por los actores; los valores sociales y políticos en disputa; los conocimientos en disputa; y la forma de resolución. (Ver Anexo IV)

Partiendo del reconocimiento de que una controversia científica contiene la disputa entre por lo menos dos colectivos científicos, Markle y Petersen (1981) recomiendan nominar a cada grupo para facilitar su diferenciación. En este caso, proponemos la nominación de los grupos en contienda como detractores y promotores del PECIG, ubicando en el primero a los actores científicos que confrontan la afirmación sobre la inocuidad del glifosato en humanos (entre otras cuestiones) y a quienes proponen reformas del PECIG, y en el segundo, a los que mantienen la posición de afirmar la inocuidad de este herbicida y a quienes defienden la política. La clasificación de promotores o detractores, se hace extensiva al conjunto de actores que se posicionan en torno a la configuración del PECIG, asumiendo por una parte el carácter imbricado de las controversias científicas y sociopolíticas, y por otro, porque nos permite caracterizar de forma general a los dos bloques de disputa, que como se verá, mantuvieron un alto nivel de identidad durante el periodo estudiado.

Para finalizar el apartado metodológico, cabe señalar que el proyecto de investigación fue evaluado y aprobado por el Comité de Ética de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia por medio de Acta de Evaluación número 019-324-

17, al considerar al proyecto como de muy bajo riesgo para los sujetos incluidos en el estudio, señalando que no presentaba dilemas éticos y considerando adecuados los mecanismos de consentimiento informado, protección de datos personales y demás involucrados en el proceso de realización de las entrevistas semi-estructuradas. (Ver Anexo III)

III. Resultados

En este capítulo se presenta el relato del proceso sociopolítico de formulación, implementación y reforma del PECIG desarrollado entre los años 1992 y 2015. El texto se organiza en subperíodos atendiendo a los énfasis políticos que adquirió históricamente. De igual forma, se releva el análisis del carácter y papel que jugó la controversia científica en la política.

Si bien se pueden identificar antecedentes de gran relevancia de aspersiones aéreas con herbicidas sobre cultivos declarados de uso ilícito en la década de 1980, las nuevas reglas de juego establecidas por la Constitución Política de 1991 (CP-1991), así como la magnitud y sistematicidad de las aspersiones del PECIG, hacen que sea 1992, el año de formulación de dicha política, el año seleccionado para el inicio de nuestro estudio. Aun así, algunos elementos relevantes de períodos previos fueron incorporados en el análisis.

1. Formulación del PECIG (1992-1994)

“El gran error es creer que cortándole la cola al lagarto, que es lo que quieren hacer fumigando, se soluciona el problema. Se olvida que al lagarto le vuelve a crecer la cola.”

Monseñor Belarmino Correa, Obispo de Guaviare¹²

La formulación del PECIG se dio en un contexto de reforma del sistema político por parte del Estado nación colombiano marcado por el proceso de transformación normativa de sus reglas de disputa política, cuya manifestación más relevante fue la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente que proclamó la CP-1991. Dicha carta puede considerarse como la cristalización normativa del intento institucional de amainar el creciente conflicto social, político y armado en el país, y en particular, se puede entender como una respuesta al reto político de las insurgencias armadas y de las estructuras cartelizadas del narcotráfico. (Camacho et al. 1999; García, 2016; Ministerio de Justicia y el Derecho, 1993)

La propuesta de superación de la profunda crisis de legitimidad del Estado se dio por la vía de la inclusión parcial de las fuerzas políticas no bipartidistas, histórica y violentamente excluidas del sistema de gobierno, generando una apertura democrática parcial, que pretendía fortalecer de esa forma la frágil institucionalidad expresada en el uso continuo de figuras como el estado de sitio, en la impronta católica en la política y en la connivencia de entes gubernamentales con el narcotráfico. (García Villegas, 2000; Scarpetta, 1991; Uprimny, 1994)

La nueva carta política no sólo estableció el marco jurídico y legal en el que se desarrolló el proceso de configuración del PECIG, sino que permitió la emergencia de algunos de los actores, arenas y herramientas de disputa claves para el mismo, como la Alianza Democrática – M19 (AD-M19), la Corte Constitucional (CC) y la tutela. (García, 2016)

De igual forma, la nueva constitución declaraba un estado social de derecho que, si bien presentaba una cara garantista con la inclusión o ampliación de derechos civiles,

¹² Como citado en Salazar (1998, p. 17)

políticos y sociales inéditos, también presentaba una cara modelada por la agenda neoliberal de ajuste estructural que exaltaba “[...] el poder ordenador del mercado, [que] ensalza el ideal de la iniciativa privada y reubica la acción del Estado en la modulación del sistema.” (Vega et al, 2012, p. 60). A la postre, eso determinaría que la esperanza de transformaciones sociales profundas que despertó entre las fuerzas alternativas promotoras del proceso constituyente se diluyera de forma rápida en el continuismo mayoritario de las fuerzas políticas dominantes. (Noguera-Fernández y Criado de Diego, 2011)

1.1. Análisis del proceso sociopolítico

1.1.1. Autorización de AAG contra cultivos de amapola y aprobación del PECIG

El primer hito para la configuración del PECIG fue la autorización de las Aspersiones Aéreas con Glifosato para cultivos de amapola por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, por medio del Comunicado “[...] a la Opinión Pública Nacional sobre la erradicación de cultivo de amapola” del 31 de enero de 1992 (CNE, 1992a; 2013). La medida se tomó tras la solicitud de la Policía Nacional, que informaba sobre un marcado aumento del área cultivada de amapola, calificando el fenómeno como una amenaza ambiental y sanitaria, y asociándolo con diversas expresiones de criminalidad. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 1993)

El comunicado señalaba:

La amapola es un cultivo que ha comenzado a extenderse significativamente por el territorio nacional, representando un peligro potencial y creciente para el orden público del país al constituir una fuente complementaria de violencia, obrar en detrimento del desarrollo económico del país, sin olvidar que los derivados de la amapola -el opio, la morfina y la heroína- son estupefacientes de alta peligrosidad para quienes los consumen.

El Gobierno Nacional considera que es el momento para fortalecer el programa para la erradicación de cultivo de amapola en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir la expansión de este nefasto cultivo. [...]

La forma vertiginosa de propagación de estos cultivos, la afectación progresiva de nuevos departamentos, la depredación de la vegetación primaria de los terrenos, el daño ecológico que viene advirtiéndose, la protección subversiva de esta ilícita

actividad, los altos riesgos y costos de las operaciones policiales en su lucha y la descomposición social y económica que viene generando en las áreas afectadas, obliga a la adopción de medidas ágiles y efectivas de erradicación que científicamente habrán demostrado no poner en peligro la vida humana y no causar daños al ecosistema. (CNE, 1992a, pp. 1-2)

Las medidas ágiles y efectivas, con evidencia científica de seguridad a las que se refería el comunicado eran las AAG, que se presentaron como un complemento del conjunto de medidas represivas contra el cultivo y tráfico de estupefacientes que venía adelantando la nación desde finales de la década de 1970. Cabe destacar, que a pesar de que el gobierno hacía alusión a evidencia científica de inocuidad sanitaria y ambiental, el carácter del documento, en su calidad de comunicado, no contenía ninguna citación o referencia de literatura científica, y la argumentación de la necesidad de las AAG no se centraba en su efectividad o seguridad, sino en la peligrosidad de los CDUI ante los cuales el Estado colombiano debía escalar medidas para su combate.

Las aspersiones aéreas con agrotóxicos (AAA) con fines antinarcóticos no eran una medida nueva en el país o en la región. Por lo menos durante toda la década de 1980 fue un elemento de la agenda de guerra contra las drogas estadounidense, ante el cual la mayoría de países latinoamericanos afectados por el fenómeno de los CDUI se resistieron en mayor o menor medida. En Colombia, los gobiernos de Gabriel Turbay Ayala (1978-1982) y Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) ya habían tenido momentos de tensión diplomática con el gobierno estadounidense debido a su resistencia a las AAA, aduciendo principalmente preocupaciones sobre su seguridad, que se acompañaron de intensas reacciones de rechazo de actores sociales de diversa índole sobre la posibilidad de realizar las aspersiones. Como era previsible por los antecedentes señalados, la aprobación de las AAG significó un hecho controversial en el orden nacional, al interior y entre los poderes públicos y las instituciones gubernamentales, así como a nivel territorial, con autoridades sociales y políticas de diversa índole¹³.

Las AAG no solo fueron una innovación técnica, pues rápidamente se constituyeron en el pilar de la agenda antidrogas nacional, suscitando marcadas controversias y conflictos. Desde su anuncio, la aprobación de las AAG estuvo atravesada por un intenso debate público, tanto al interior del poder ejecutivo como en la sociedad civil¹⁴, concentrado

¹³ “Un siglo de relaciones ‘narcotizadas’ por la adicción y el tráfico de drogas” *El Nuevo Siglo*, 20 de julio de 1993, 17A.

¹⁴ “Pensarlo muy bien” *El Mundo*, 12 de febrero de 1992, 3A.

en tres arenas principales: el CNE, los medios de comunicación masivos y los estrados judiciales.

Al interior del poder ejecutivo, en el propio CNE, máximo órgano decisorio de la política antidrogas en Colombia, adscrito al Ministerio de Justicia, y con participación del Ministro de Justicia, el Ministro de Salud, el Ministro de Educación y el Ministro de Agricultura, así como la Procuraduría General de la Nación, el Director de la Policía Nacional, y el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), entre otros actores, se trabó una ardua controversia alrededor de la nocividad/inocuidad del glifosato para el ambiente y la salud humana, así como sobre su eficacia, desde el primer momento de discusión sobre su posible uso. (Presidencia de la República, 1973; Congreso de la República, 1986; CNE, 1992; 1992a; 1992b; 1992c)

Así lo demuestra el hecho de que el Ministro de Salud, Camilo González Posso, de la AD-M19, fungiendo como vocero del CNE para la notificación de la medida al público, tras anunciar la autorización de las AAG, también hizo públicas sus críticas a la política señalando que no existía evidencia sobre la efectividad de dicho herbicida para la erradicación de la amapola, pero sí evidencias internacionales sobre su nocividad para la salud humana y el ambiente, e hizo énfasis en la necesidad de realizar estudios nacionales sobre el tema, inexistentes para ese momento. Por ello, el Ministro de Salud recomendaba públicamente al CNE no adelantar las AAG y optar por métodos de erradicación manual y mecánicos¹⁵⁻¹⁶.

González Posso señalaba la inexistencia de documentos científicos que soportaran la aseveración de inocuidad sanitaria y ambiental del glifosato. De hecho, en el archivo del CNE no reposa documento técnico-científico alguno asociado a las sesiones durante las que se discutió y aprobó el inicio de las AAG. En el archivo solo consta la solicitud de la Policía Nacional de aprobar la medida, argumentando los elementos antes señalados. (CNE, 1992; 1992b; 1992c)

Como contrapunto a la ausencia de evidencias científicas sobre la inocuidad del glifosato de parte de los promotores de las AAG, el Ministro de Salud allegó hacia finales de febrero a la DNE, un documento titulado “Consideraciones sobre el uso de glifosato para

¹⁵ “Cultivos de amapola, ahora fumigación con glifosato. Nueva era en la lucha contra las drogas” *El Tiempo*, 1 de febrero de 1992, 7B.

¹⁶ “Reservas de Ministro de Salud con el glifosato” *El Tiempo*, 6 de febrero de 1992, 13B.

controlar cultivos ilícitos en Colombia”, de autoría de la “Comisión de expertos del Ministerio de Salud” que incluía a: Carlos Calderón Llante, subdirector de Control de factores de riesgo ambiental; María Elena Arroyave, toxicóloga y epidemióloga asesora del despacho; Alba Luz Castro Mora, jefe de la División de sustancias potencialmente tóxicas; y Edgar Podlesky Mora, jefe de la División de saneamiento ambiental del Instituto Nacional de Salud. (Ministerio de Salud, 1992)

Sin lugar a dudas, la estrategia de llevar la discusión al terreno de lo técnico-científico que se instauraba de esta forma por parte del Ministro de Salud, en cabeza de los detractores de las AAG, pasaba por el reconocimiento de que en el campo político la proximidad del gobierno de César Gaviria con la agenda política, económica y militar estadounidense implicaba que la autorización de las AAG fuese un elemento de gran prioridad para la agenda ejecutiva nacional, y fuera crucial para la relación diplomática. Tan relevante era el tema, que, cómo se verá, frente a la férrea oposición y resistencia a las aspersiones, el Gobierno Nacional desarrollaría rápidamente un discurso de innegociabilidad e irreversibilidad de sus decisiones.

La posición de los expertos del Ministerio de Salud distaba de la posición mayoritaria de los miembros del CNE respecto a la seguridad de las AAG, pues señalaban sobre los agrotóxicos, y en particular sobre el glifosato, que

[...] estos productos NO SON INOCUOS PARA LA SALUD HUMANA puesto que, han sido diseñados con fines letales sobre organismos vivos (insectos, malezas, etc...), por ello requieren de condiciones específicas y controladas. Su uso inadecuado e indiscriminado, representa un riesgo real y permanente para la población y para el medio ambiente.

La aplicación aérea en particular conlleva mayores riesgos, entre ellos los originados por la dificultad en controlar la dispersión de partículas porque esta depende de múltiples factores como: altura a la que se realiza la aspersión, velocidad del viento, temperatura, humedad relativa, tamaño de gota, etc.

Las razones anteriores han motivado en el mundo la preocupación de los diferentes gobiernos y específicamente de las autoridades de salud, por ello la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO, desarrolló y adoptó en 1.985 el **Código de conducta Internacional para la Distribución y utilización de plaguicidas.**

En Colombia el permiso de uso en la agricultura se basa en requisitos establecidos para zonas agrícolas tradicionales donde ya se ha desarrollado toda una cultura de esta actividad económica frente al uso y manejo de los agroquímicos y donde vale la pena resaltar, la erradicación o control de una plaga no reposa única y exclusivamente en el uso de determinado químico. [...]

Todo lo contrario a la situación descrita caracteriza las zonas de cultivos ilícitos, las que además se encuentran generalmente en o cerca de bosques naturales y a zonas de preservación de recursos renovables donde la biodiversidad es un recurso a proteger; condición que no es posible garantizar cuando se usa un herbicida no selectivo y de amplio espectro -como el glifosato - por vía aérea. (Ministerio de Salud, 1992, pp. 1-2, énfasis en el original)

El centro de la argumentación del Ministerio de Salud estaba en los riesgos sanitarios y ambientales de las AAG, relevando los riesgos conocidos del uso de herbicidas en la agricultura, por su carácter ontológico de venenos, es decir, por su inherente capacidad tóxica, y señalando que la regulación internacional y nacional vigente para el uso de agrotóxicos estaba diseñada para ser cumplida de forma estricta, únicamente en actividades agrícolas, no en actividades antinarcóticos.

El Ministerio de Salud, a través de sus expertos, hacía un fuerte llamado a reconocer que el control de las condiciones socioambientales para la ejecución de las AAG era de muy alta dificultad, sino imposible de llevar a cabo, y que el conocimiento sobre toxicidad ambiental y humana disponible sobre el uso del glifosato, así como los sistemas de control y vigilancia epidemiológicas disponibles, permitía afirmar que sería una actividad nociva socioambientalmente que no debía llevarse a cabo. (González Posso, comunicación personal, 05 de abril de 2019)

El documento señalaba que las AAG agrícolas se realizaban con carácter excepcional en el país y que habían sido aprobadas por el ICA de forma exclusiva para los monocultivos de caña de azúcar. Esto había requerido una regulación especial que establecía franjas de seguridad y una concentración máxima de un (1) litro por hectárea, condiciones que no serían cumplidas durante las AAG antinarcóticos. (Instituto Colombiano de Agropecuario (ICA), 1990)

Sobre el perfil de toxicidad del glifosato, señalaba que estaba clasificado como moderadamente tóxico en Colombia de acuerdo con su dosis letal 50 (DL50), que era moderadamente irritante en ojos, poco irritante en piel y con resultados negativos de toxicidad subcrónica en modelos animales.

Sin embargo, resulta muy relevante señalar que se informaba sobre una notable variabilidad en los resultados de los estudios de toxicidad publicados para el momento, tanto experimentales como epidemiológicos, nacionales e internacionales, señalando incluso la comprobación de prácticas fraudulentas de fabricación de datos por parte de las industrias productoras, hecho que según el criterio de los expertos hacía necesario que se

estudiara el perfil de toxicidad del herbicida desde protocolos nacionales y en las condiciones de uso locales. Los autores también revelaban una naciente controversia entre las agencias de regulación estadounidenses alrededor del potencial carcinogénico del glifosato, que involucraba al Comité Asesor Científico del Acta Federal para Insecticidas, Fungicidas y Rodenticidas y la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por su sigla en inglés), alrededor de resultados de estudios recientes que señalaban una posible asociación del uso del glifosato con adenomas de túbulos renales de ratones macho. (Ministerio de Salud, 1992)

Sobre el estado del conocimiento del perfil de toxicidad del glifosato, el Ministerio de Salud señalaba que en el archivo del CNE no reposaban los estudios de seguridad que se mencionaban, sin ser referenciados en el comunicado de aprobación de las AAG, y que por lo tanto, le era imposible valorar su calidad e idoneidad. De igual forma criticaba que los estudios de toxicidad ambiental y en humanos realizados por firmas privadas en las aspersiones experimentales con glifosato en la década de 1980, tampoco estaban disponible para consultas, por lo que no se podían valorar ni usar como argumento de seguridad de la política. (Ministerio de Salud, 1992)

El documento también levantaba una controversia sobre la efectividad del herbicida para erradicar amapola, señalando que no se contaba con las pruebas experimentales para hacer tal afirmación, y que la información incidental que sí se tenía, daba indicios de la ineficacia del herbicida para dicha erradicación.

En el caso de la amapola ésta no capta bien el glifosato aunque se le ponga un surfactante, las hojas son casi verticales y las gotas con surfactante y todo, siguen directamente al suelo. Igualmente (la reproducción de la planta se hace a partir de la semilla, la cual es almacenada en el bulbo) según la revisión hecha sobre el mecanismo de acción del producto, el glifosato no tiene acción alguna sobre la semilla. No se tiene información sobre el efecto en el látex. (Ministerio de Salud, 1992, p. 6)

En definitiva, el documento del Ministerio señalaba un muy desfavorable balance riesgo/beneficio de la medida, por lo que se posicionaba en contra de las AAG e insistía en la sugerencia del uso de medios manuales y mecánicos de erradicación.

Cabe señalar que el documento citaba los resultados plasmados en los informes del Comité de Expertos en Herbicidas, ejercicio de consultoría pública realizado por el INS en el marco de las AAA experimentales sobre cultivos de marihuana a mediados de la década de 1980. Dicha consultoría fue realizada por un amplio panel de expertos (Ver Anexo VI)

en los campos de salud pública, agricultura, toxicología y demás, procedentes del INS y del ámbito académico nacional e internacional, incluyendo expertos en herbicidas delegados por el gobierno estadounidense, que para aquel momento iniciaba su promoción impetuosa de las AAA antinarcóticos. (Kalmanovitz, Vargas y Borrero, 1994)

De esta serie de informes, compilados en una única publicación de 1986, el Ministro de Salud retomaba la recomendación enfática de no uso de ningún herbicida para aspersión aérea con fines antinarcóticos, dados los riesgos ambientales y sanitarios asociados a las condiciones técnicas de aplicación, el estado del conocimiento científico internacional sobre la toxicidad de los herbicidas candidatos, la falta de estudios locales de impacto ambiental, y por la ausencia de sistemas de monitoreo epidemiológico para medición de impactos sanitarios¹⁷. (Instituto Nacional de Salud, 1986; Podlesky, comunicación personal, 29 de mayo de 2019)

Los informes del Comité también señalaban de forma marginal, que de decidirse gubernamentalmente el uso de alguno de los herbicidas estudiados como candidatos para las aspersiones (paraquat, 2-4D y glifosato), era el glifosato el de menor perfil toxicológico informado, aunque se resaltaba la falta de evidencia que garantizara su seguridad y eficacia. El gobierno de Belisario Betancur tomó dicha afirmación marginal como argumento técnico de seguridad para la aprobación de las AAG experimentales sobre cultivos de marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta. (Instituto Nacional de Salud, 1986; CNE, 1993c)

Cabe destacar el intento de censura por parte del gobierno Betancur de la publicación del informe del Comité de Expertos en Herbicidas, lo que explica que solo haya visto la luz tras la realización de las aspersiones experimentales, así como las amenazas de muerte (sin responsable identificado) que sufrió uno de sus organizadores, asociadas al ejercicio técnico de posicionamiento en contra de las AAG. (Podlesky, comunicación personal, 29 de mayo de 2019)

El documento de expertos del Ministerio de Salud destacaba la obligación del Estado en materia de protección de derechos colectivos como la atención en salud y el

¹⁷ El informe contenía resultados de pruebas de campo de simulación de aspersiones, con las que defendía su afirmación de la imposibilidad del control de las condiciones de aplicación, así como propuestas metodológicas para la realización de estudios epidemiológicos sobre el impacto sanitario y ambiental para el montaje de un sistema de monitoreo epidemiológico, en caso de que las AAA se llevaran a cabo.

saneamiento ambiental, que según su criterio se violarían en caso de adelantar las AAG. Por otra parte, ante la incertidumbre científica señalada, sugería la aplicación del principio de precaución, recientemente adoptado por la legislación colombiana. En última instancia, señalaba que en caso de realizar las aspersiones se cumpliera con el recientemente aprobado Código Nacional de Plaguicidas¹⁸, en cuya elaboración participaron los Ministerios de Agricultura, Trabajo y Salud, el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, los gremios (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)), entre otros, y se establecieron los mecanismos de vigilancia y control para el uso de agrotóxicos en el país. (Ministerio de Salud, 1992)

Este trecho extenso del informe deja clara la posición de los expertos del Ministerio de Salud para ese momento

Hoy contamos con información nueva sobre el producto glifosato: diferencias de susceptibilidad para el producto, observado tanto en la experimentación animal (ratones, conejos, ratas ...) como en las dosis informadas como tóxicas para humanos (rango: 85 a 500 mililitros); algunos estudios sobre mutagénesis con resultados positivos y otros negativos; amplia gama en la presentación de tumores (hígado, páncreas, riñones, testículos, tiroides) y en algunos estudios, encontrados en grados diferentes de evolución (desde el aumento en el número de células hasta pasar por el estadio tumoral y llegar a la lesión cancerígena). Estudios sobre teratogénesis con resultados aún no claros (modelo animal adecuado?, dosis adecuadas?, tiempo adecuado? (sic.)

[...] La evidencia ha demostrado que la aparente inocuidad de un producto fundamentada en la dosis letal 50, debe ser manejada con prudencia y el rigor científico necesario. Es así como el Ministerio de Salud se encuentra actualmente empeñado en trabajar una norma para reclasificación del producto.

Ante la evidencia actual, nos acogemos a la recomendación contenida en el "Informe de la secretaria de la Comisión sobre Pesticidas y su Relación con la Salud Ambiental, Departamento de Salud, Educación y Bienestar, Diciembre de 1969, pág. 235 en el sentido de que : 'Mientras no exista evidencia que indique que los plaguicidas actualmente en uso causen efectos cancerígenos o teratogénicos en el hombre, no obstante, el hecho de que algunos pesticidas causen estos efectos en animales mamíferos en los que se experimentan, nos da un motivo para preocuparnos y para que seamos cuidadosos en la evaluación. Es prudente minimizar la exposición humana a sustancias que produzcan estos efectos adversos en mamíferos mientras que se hacen investigaciones adicionales para evaluar el potencial que tienen tales plaguicidas de causar efectos adversos en el hombre.' (Ministerio de Salud, 1992, pp. 14-18)

Cómo se ve, los expertos del Ministro de Salud no sólo señalaban la incertidumbre del estado del conocimiento toxicológico sobre la inocuidad/nocividad del glifosato, sino que

¹⁸ Ver Decreto 1843 del 22 de julio de 1991 de la Presidencia de la República.

apuntaban a elementos del núcleo duro de la controversia internacional sobre la evaluación de la toxicidad para los agrotóxicos, asunto que sería retomado en el debate público más adelante. También cabe destacar que aducir el principio de precaución en este caso fue una innovación jurídica nacional, acogándose a un principio muy recientemente adoptado a través del bloque de constitucionalidad colombiano.

Más allá de la discusión presentada al interior de las instituciones del poder ejecutivo nacional, la medida también produjo conflicto entre el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales. En un primer momento, los gobernadores del Cauca, Antioquia, Magdalena, Guajira y Cesar se pronunciaron en contra de las AAG, y solicitaron al Gobierno Nacional suspender la medida y optar por la erradicación manual^{19,20,21}.

En el ámbito legislativo el anuncio de aprobación de las AAG motivó una rápida respuesta de rechazo por parte de los partidos políticos con mayor representación parlamentaria, entre los que estaban el Partido Social Conservador, la AD-M19 y un sector del Partido Liberal distanciado de la agenda política del gobierno de César Gaviria (1990-1994)²². Algunos senadores, como Samuel Moreno Rojas y Eduardo Chávez, junto al senador indígena Anatolio Quirá, dirigieron una comunicación a la presidencia de la república y al gabinete ministerial que pedía no adelantar la medida para no afectar el derecho al medio ambiente sano, hasta que se demostrará mediante “[...] estudios de impacto ecológico, ambiental y social [...]” su inocuidad (Ver Figura 1). La protesta prosiguió en forma de una ocupación declarada como permanente de las instalaciones del congreso por dichos senadores, señalando que no se retirarían del espacio hasta que se diera respuesta a las proposiciones aprobadas por el congreso^{23,24}. La protesta se disolvió sin lograr sus objetivos y las reclamaciones progresaron hacia la propuesta de realizar un referéndum para consultar a la ciudadanía sobre la medida, pero no llegó a materializarse²⁵.

¹⁹ “No al uso de glifosato” *El Tiempo*, 11 de febrero de 1992, 11B.

²⁰ “Oposición del gobernador” *El Mundo*, 20 de febrero de 1992, 12A.

²¹ “No fumigar glifosato por aspersion, pide gobernador del Magdalena a Gaviria” *El Heraldo*, 25 de febrero de 1992, 1D.

²² “PSC rechaza el uso del glifosato” *La República*, 19 de febrero de 1992, 8A.

²³ “AD M-19 permanece en el Senado en protesta por uso de glifosato.” *El Nuevo Siglo*, 19 de febrero de 1992, 8A.

²⁴ “Al rojo vivo debate por utilización del glifosato” *El Tiempo*, 19 de febrero de 1992, 8A.

²⁵ “Consulta sobre el glifosato.” *El Espectador*, 19 de febrero de 1992, 13A.

Figura 1 - Comunicado de congresistas a presidencia de la república y gabinete ministerial sobre aprobación de AAG en cultivos de amapola, 1992.



Nota. Proposición del Acta Plenaria N° 24, de la sesión ordinaria del 17 de marzo de 1992. (Congreso de la República, 1992)

Desde la sociedad civil, organizaciones de indígenas, campesinas y ecologistas, también levantaron su protesta frente al gobierno por la autorización de las AAG. El Consejo Nacional de Organizaciones Agrarias e Indígenas (CONAIC)²⁶ y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) criticaron la medida por considerarla insuficiente para resolver el problema de los CDUI, señalando que, alternativamente, se debían solucionar las condiciones socioeconómicas que conducen a los campesinos a dicha actividad. En ese

²⁶ Organizaciones adscritas a la CONAIC: Acción Campesina Colombiana; Asociación Nacional de Fiqueros; Central de Cooperativas de la Reforma Agraria; Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia; Asociación Nacional de Usuarios Campesinos [ANUC]; Asociación Nacional de Pescadores Artesanales de Colombia. ("Depredador humano y del medio ambiente" *La República*, 06 de febrero de 1992, 9)

sentido, propusieron redirigir el financiamiento de las AAG para la adjudicación de tierras para los campesinos cultivadores²⁷.

Las comunidades indígenas criticaban no sólo los posibles efectos tóxicos inmediatos de las aspersiones y la forma en que se concebía el problema de las drogas ilícitas, sino que denunciaban que lo que estaba en disputa con las AAG era su modo de vida, como quedó explícito en las palabras del líder Arhuaco Alberto Villafañe, quien criticando el proceso de toma de decisión del Gobierno Nacional, lo interpelaba expresando que: “No sé para qué hacen foros y lo ponen a uno a hablar, si con una sola orden de fumigación destruyen de paso nuestras formas de vida, sin brindar ninguna otra salida”²⁸.

El constituyente indígena Lorenzo Muelas denunciaba a las AAG como inconstitucionales por no respetar el derecho al medio ambiente sano y, en particular, por no adelantar consultas previas con las comunidades indígenas, y señalaba que las comunidades de la Sierra Nevada asociaban las aspersiones de la década de 1980 con el surgimiento de enfermedades como el cáncer²⁹. En el mismo sentido se expresaba el exalcalde de Aracataca, Alberto Saade, quien afirmaba que las fumigaciones contra cultivos de marihuana de 1988 habían producido en dicho municipio pérdida de cultivos, esterilización de tierras, más de un centenar de niños y adultos muertos, y fortalecimiento de los grupos insurgentes del territorio³⁰. (Lacera Rua, 1995)

El pronunciamiento de protesta de las organizaciones ecologistas también tuvo un lugar relevante en el debate público³¹. En general la oposición de estas organizaciones a las AAG se basó en la aseveración de que estas producirían daños irreparables e inmensurables en los ecosistemas del bosque andino y de páramo, sobre los que se asentaban los cultivos de amapola. De igual forma, argumentaban que el glifosato era

²⁷ “Vuelve y juega” *La República*, 23 de febrero de 1992, 1A/8A.

²⁸ Como citado en “Indígenas piden protección contra religiosos y glifosato” *El Tiempo*, 18 de febrero de 1992, 16A.

²⁹ “El homenaje es con glifosato” *El Espectador*, 11 de febrero de 1992, 15A.

³⁰ “Rechazan fumigación con glifosato en la Sierra” *El Herald*, 09 de febrero de 1992, 6A.

³¹ Entre las que se identificaron pronunciamientos de: Movimiento Ambientalista Colombiano; Asociación Ecológica Colombiana; Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta; Corporación Ecológica y Cultural “Penca de Sábila”; Corporación Indígena de Antioquía; Corporación Ensamble 7; Centro de Educación Ambiental del Jardín Botánico; Consultorio Ecológico de la Universidad Nacional; Los grupos Ecológicos de Risaralda; GER; Fundamental; Ageer; Grupos Ecológicos de Caldas; Coati; Kaduriaum; Corporación Ecológica de Manizales; Sociedad Caldense de Ornitología; Caldas Ecológico; Kula; Jardín Botánico de Caldas; Grupos Ecológicos de Quindío; Cosmos; Agedequim; y G.E.U, entre otras. (“El homenaje es con glifosato” *El Espectador*, 11 de febrero de 1992, 15A.)

nocivo para la salud humana, exponiendo una amplia gama de efectos toxicológicos agudos y crónicos del herbicida, nombrando, sin referenciar, investigaciones nacionales e internacionales, que señalaban que el perfil toxicológico del glifosato producía efectos irritantes (E.G. gastrointestinales; respiratorios), mutagénicos, neurotóxicos y carcinogénicos, distanciándose de la aceptación de inocuidad sanitaria dada por el CNE. También levantaban la denuncia de que al no haberse realizados estudios nacionales de impacto ambiental y en la salud humana de la las AAG en las condiciones locales, estas podrían interpretarse como prácticas de experimentación sobre población humana, lo que violaría la normatividad nacional e internacional al respecto.³²

En el ámbito jurídico también se iniciaron múltiples disputas a través del recién creado mecanismo de tutela, con el que solicitaban la suspensión de las AAG argumentando afectación de los derechos fundamentales a un ambiente sano, a la vida y a la salud, refiriéndose, en particular, a los posibles efectos tóxicos crónicos del herbicida.

Las acciones de tutela se presentaron en contra de múltiples entes públicos como el CNE y el presidente César Gaviria³³, siendo los procesos más relevantes los presentadas por parte de la Cámara Junior de Colombia (seccional Boyacá)³⁴, la del expresidente Misael Pastrana (1970-1974)³⁵ y la de la AD-M19, presentada por el abogado Gerardo Ardila. Si bien algunas de las tutelas fueron denegadas de forma rápida por asuntos de procedimiento, como la de Pastrana que fue indebidamente presentada ante el Consejo de Estado (CE) y no a una primera instancia local, la adelantada por la AD-M19 siguió su trámite durante todo 1992 y resultó en un debate jurisprudencial en la Corte Constitucional sobre el carácter del derecho a un ambiente sano consagrado en la CP-1991, que sólo sería resuelto durante 1993, después del inicio de las aspersiones³⁶⁻³⁷. (Corte Constitucional, 1993)

Ante este panorama de intensa controversia y crítica hacia las AAG de cultivos de amapola, el Gobierno Nacional respondió en voz del presidente Gaviria y del Ministro de Justicia, Fernando Carrillo, que adelantaron una agresiva defensa de la medida, tanto en la

³² "Colombia, laboratorio experimental" *El Mundo*, 11 de febrero, p. 6A.

³³ "Consulta sobre el glifosato" *El Espectador*, 19 de febrero de 1992, p. 13A.

³⁴ "Tutela contra el glifosato" *El Espectador*, 8 de febrero de 1992, p. 9A.

³⁵ "Pastrana pidió tutela contra uso del glifosato. Eleva acción ante el Consejo de Estado" *El Tiempo*, 18 de febrero de 1992, p. 6A

³⁶ "Actos del Congreso no escapan a la tutela" *El Espectador*, 26 de junio de 1992, p. 10A.

³⁷ "El gobierno se está jugando \$140.000 millones en la Corte Constitucional por tutela al glifosato" *El Nuevo Siglo*, 22 de enero de 1993, p. 14A.

arena del CNE, enfrentándose al Ministro de Salud y al Contralor General de la Nación, quien también se había pronunciado en contra, como en la arena de los medios de comunicación³⁸.

La estrategia de defensa se basó en dos movimientos políticos simultáneos: el primero, “alinearse” los actores del poder ejecutivo llamando a una “unidad de criterio” de la cartera ministerial a través de la coerción; y el segundo, una activa deslegitimación y criminalización de quienes públicamente se habían pronunciado en contra de la medida.

En ese sentido, en sesión extraordinaria del CNE convocada por el presidente Gaviria pocos días después de las declaraciones del Ministro de Salud, este desarrolló su estrategia coercitiva exigiendo “[...] una posición de bloque en el Gobierno y advirtió que no habría cabida para las disidencias.”³⁹. El “llamado al orden” estaba dirigido fundamentalmente al Ministro de Salud, quien había adquirido relevancia en el debate público y al que se le ofrecían las posibilidades de plegarse a la decisión o de renunciar al gobierno. Tras ser analizada la situación por parte del comité ejecutivo de la AD-M19, González Posso modificó de forma importante su posición de rechazo a las AAG, asumiendo una postura de crítica moderada, que también asumió la vocería oficial de su partido, dada por la aceptación de las aspersiones condicionadas a establecer un sistema de seguimiento y control, de acuerdo a las normativas vigentes⁴⁰. (González Posso, comunicación personal, 05 de abril de 2019)

Así, en rueda de prensa celebrada el 20 de febrero de 1992, el Ministro de Salud, de nuevo fungiendo como vocero gubernamental para el tema, anunciaba su plegamiento a la posición gubernamental, señalando, como una suerte de salvamento de voto, que las AAG se desarrollarían bajo normas técnicas y sanitarias adecuadas para evitar posibles riesgos sanitarios y ambientales. La mudanza de posición partidaria fue tan marcada, que propició una importante crisis al interior de la AD-M19, alrededor de la discusión sobre la conveniencia o no de mantenerse en el gobierno frente a las contradicciones ideológicas que eso representaba. La AD-M19 se dividió en esta discusión entre quienes consideraban

³⁸ “AD M-19 permanece en el Senado en protesta por uso de glifosato. Piden tener en cuenta proposiciones aprobadas” *El Nuevo Siglo*, 19 de febrero de 1992, 8A.

³⁹ Como citado en “Unidad de criterio sobre glifosato exige Gaviria” *El Tiempo*, 20 de febrero de 1992, 1A-10A. Cabe señalar que una estrategia similar de exigencia de “unidad de criterio” aplicó la presidencia de la república en otros temas sensibles de las reformas pos-constituyente, como lo fueron la reforma tributaria y la reformas al sistema de salud y seguridad social. (“Sobre las lealtades políticas”, *El Espectador*, 3A; Vega et. al., 2012)

⁴⁰ “Ministro de Salud explica posición ante el glifosato” *El Herald*, 23 de febrero de 1992, 9A.

acertada la posición de aceptar las AAG por “razones de Estado”, en particular por lo señalado por Rosemberg Pabón sobre la necesidad de mostrar la voluntad del gobierno de Colombia frente al estadounidense en su lucha contra el narcotráfico, y quienes consideraban, como Fred Fuentes, Samuel Moreno y Eduardo Sánchez, que el Ministro de Salud debía renunciar frente a las presiones del presidente⁴¹.

En retrospectiva, Camilo González Posso señala que, en todo caso, el posicionamiento de aceptación condicionada implicaba el cumplimiento de dos requisitos que, por sus elevadas exigencias técnicas y de recursos, hacían prácticamente inviables las AAG, tal y como se habían aprobado. Las condiciones eran el cumplimiento del código nacional de plaguicidas y la puesta en marcha de un seguimiento epidemiológico y de impacto ambiental continuo. El Código Nacional de Plaguicidas, promulgado por el Ministerio de Salud a través del Decreto 1842 de 1991, poco antes de la autorización de las AAG, imponía medidas técnicas para la aplicación de plaguicidas por aspersiones aéreas, así como para el manejo general de plaguicidas. Entre las más relevantes y tomadas en cuenta para la formulación de los manuales operativos del PECIG, que serían objeto de continuas controversias sobre su cumplimiento/incumplimiento, serían las relacionadas con la prevención de deriva, imponiendo regulaciones sobre altura y velocidad de vuelo, tamaño de gota asperjada y condiciones atmosféricas, y otras relacionadas con prevención de impactos socioambientales, como el establecimiento de zonas de exclusión sobre cuerpos de agua, zonas pobladas, zonas de reserva natural, etc., y la obligación de dar aviso previo al inicio de las aspersiones, entre otras. (Ministerio de Salud, 1991; González Posso, comunicación personal, 05 de abril de 2019)

Ese conjunto de regulaciones del código nacional de plaguicidas, así como los elevados requerimientos de recursos técnicos y humanos de establecer un sistema de vigilancia y monitoreo epidemiológico y ambiental, se presentaron como exigencias para el inicio de las aspersiones, a sabiendas de la gran dificultad para su cumplimiento.

⁴¹ “Discordia en AD-M19 por decisiones del Ministro de Salud” *La República*, 21 de febrero, 8A.

Figura 2 - Carta del Ministro de Salud al Ministro de Justicia con recomendaciones técnico-científicas para la implementación de las AAG

Santafé de Bogotá D.C.
Febrero 20 de 1992

Doctor
FERNANDO CARRILLO
Ministro de Justicia
Presidente Consejo Nacional de
Estupefacientes

Ciudad

Apreciado Señor Ministro:

En atención a la estrategia de acción para la erradicación del cultivo de la amapola, contenida en el comunicado del Consejo Nacional de Estupefacientes (Santafé de Bogotá, enero 31 de 1992), y al Programa presentado por la Policía Nacional para la erradicación manual y por aspersión aérea de glifosato (formulado como Roundup), del 17 de febrero de 1992, el Ministerio de Salud, cumpliendo con sus obligaciones de controlar los factores de riesgo que puedan afectar la salud de la población, conceptúa que los planes de operación deben desarrollarse dentro de los criterios siguientes:

1 La aplicación del glifosato (Roundup) en Colombia está regulada por las disposiciones sobre el uso de plaguicidas, contenidas en el Decreto 1843 de 1991 del Ministerio de Salud.

2 Utilizar los métodos manuales, mecánicos y físicos en la erradicación de la amapola, según las con-

diciones topográficas, condiciones especiales de biodiversidad, cuando se trate de áreas de cultivos pequeños o cuando la siembra de amapola estuviere entremezclada con plantaciones de consumo humano o su localización esté próxima a asentamientos humanos, carreteras y áreas de protección de cuerpos de agua. *La participación de la comunidad es fundamental para estas acciones.*

3 La aspersión aérea de glifosato solamente se podrá estimar cuando se trate de extensiones amplias de terreno en topografías adecuadas, y el cultivo de amapola sea el único. Siguiendo las disposiciones vigentes, no se podrán hacer aplicaciones sobre viviendas, zonas pobladas, criaderos de peces, abejas, aves u otros animales y demás zonas de protección mencionadas en el punto anterior. *Este método de erradicación será considerado experimental y estará sujeto a monitoreo y evaluación permanentes.*

4 La aplicación de glifosato (Roundup) por vía aérea debe tener en cuenta las recomendaciones técnicas de velocidad de viento y altura de aplicación, hechas por las autoridades del sector agropecuario y del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil. Deben hacerse señalizaciones o advertencias con el fin de prevenir riesgos para las personas (Decreto 1843 de 1991).

5 Los servicios de atención y control médico de las personas que se empleen temporal o esporádicamente para el uso y manejo del gli-

fosato deberán garantizarse por parte de la Policía Nacional, institución encargada por el Consejo Nacional de Estupefacientes para la ejecución del programa.

6 Este Ministerio implementará el Plan de Salud que contempla acciones de prevención, información a la comunidad, entrenamiento, atención médica, vigilancia epidemiológica y monitoreo ambiental sistemático, en coordinación con las autoridades de ambiente y agricultura y con la colaboración de la Policía Nacional. Las autoridades locales serán informadas para que tomen las medidas necesarias.

7 El Ministro de Salud ha designado a los Doctores: Carlos Calderón Llantén, María Elena Arroyave, Alba Luz Castro Mancera y Edgar Podlesky Mora, para que integren la Comisión Técnica conjuntamente con los delegados del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, del Instituto de Recursos Renovables y del Ambiente -INDERENA- y de la Policía Nacional. Esta Comisión deberá informar continuamente sobre el desarrollo del Plan de Salud y adelantar las evaluaciones de eficacia, impacto ambiental y en la salud humana o animal; recomendará igualmente los correctivos que deban aplicarse.

Atentamente,
Camilo Gonzalez Posso
Ministro de Salud

Nota. Documento cedido por Camilo Gonzales Posso de su archivo personal.

La postura del Ministro de Salud fue muy relevante para la controversia sobre la inocuidad/toxicidad del glifosato, pues suscitó una respuesta de los promotores de las AAG de índole técnico-científica, en la que se comprometía a realizar un riguroso seguimiento y control de los posibles impactos de las aspersiones, y en la que insistía en que esto estaría acompañado de políticas integrales de desarrollo local. En buena medida, fueron las protestas por la autorización de las AAG, así como las diversas exigencias de estudios de impacto epidemiológico y ambiental de diferentes actores, las que suscitaron una respuesta más técnica del gobierno respecto a la seguridad del glifosato, así como el compromiso de establecer vigilancia de la medida. Con todo, a mediano plazo quedaría evidenciado que la

distancia entre lo anunciado formalmente en términos de control y vigilancia, en contraste con la forma real de implementación de la política, sería el núcleo de importantes controversias y disputas durante el desarrollo de la política.

La posición del Ministro de Salud también produjo una importante modificación en los protocolos propuestos por el ejecutivo para las AAG: tanto el Ministro de Justicia como el Director del INDERENA señalaron públicamente que se cumplirían con los lineamientos técnicos exigidos, y que dicho cumplimiento se vigilaría a través de la ejecución de una “auditoría ambiental”, que tendría entre sus tareas:

1. Elaboración de mapas detallados sobre la localización de los cultivos ilícitos, su relación con los parques nacionales y otros sitios de especial interés para la salud humana y la ecología.
2. Revisión y actualización del estudio de Ecoforest⁴² y adaptación del mismo a las características del cultivo de amapola, estudio que fue realizado para los cultivos de coca y marihuana.
3. Seguimiento estricto de las aplicaciones del glifosato en los diferentes sitios, teniendo en cuenta los criterios de localización y aplicación.
4. Recolección científica de muestras de agua, suelo, tejido vegetal y sangre humana, en las áreas sometidas a aplicación del glifosato con el objeto de que el Instituto Nacional de Salud se encargue de los trámites de su análisis.
5. Realización de experimentos sobre alternativas mecánicas, químicas y biológicas para la erradicación de la amapola. Se dará especial importancia a la posibilidad de hacerlo con guadañadoras mecánicas.
6. Identificación y discusión de fórmulas diferentes a la de erradicación física, entre las cuales la prioritaria deberá ser el diseño de programas de desarrollo agropecuario para las zonas donde se encuentren los cultivos ilícitos. [...] ⁴³

Con todo, se debe señalar que a pesar de la mudanza de la posición pública del gobierno, al interior del CNE la implementación de las medidas anunciadas no tuvo un desarrollo relevante durante todo el resto del año 1992, pues como consta en sus actas de reunión, los temas abordados se concentraban principalmente en la gestión de los recursos incautados a las diferentes organizaciones de narcotráfico del país, y a otras labores operativas respecto a regulaciones de transporte, insumos, y demás tendientes a prevenir

⁴² Compañía encargada de los estudios de impacto ambiental de las AAG experimentales de la década de 1980, cuyos resultados finales nunca se hicieron públicos, como denunciaba González Posso.

⁴³ “La amapola: el daño más severo al ecosistema colombiano en los últimos 30 años.” *El Colombiano*, 6 de marzo de 1992, 14C.

delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes. Una demostración de ello, es que propuestas normativas centrales para el abordaje integral del problema, en ámbitos como la prevención del consumo y el desarrollo alternativo, como lo era el Plan nacional para la superación del problema de la droga (DNE, 1991), y el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo (DNE, 1992), yacieron por más de un año como puntos de trabajo no desarrollados en las sesiones del CNE.

Entretanto, el Presidente Gaviria y el Ministro de Justicia sí ponían en marcha una agresiva campaña de deslegitimación y criminalización de quienes, en el debate público, se habían manifestado en contra de las AAG. El discurso usado por los promotores de las AAG, estrictamente alineado con la línea dura de la guerra contra las drogas declarada por el Presidente Bush (1989-1993) en EE.UU. y el Presidente Virgilio Barco (1986-1990) en Colombia en 1989, señalaba que existía un dilema moral en torno al narcotráfico, a partir del cual se podía distinguir dos bandos: ciudadanos de bien que lo combatían y ciudadanos que lo promovían⁴⁴⁻⁴⁵. (Uprimny, 1994; Salazar, 1998; Thoumi, 1999)

Dicha dicotomía moral también implicaba la distinción de lo legal-ilegal y, en un contexto de conflicto armado interno distinguía amigos de enemigos⁴⁶. El discurso homologaba a los CDUI con el “paquete criminal” del narcotráfico, y en particular, con los crímenes asociados a la insurgencia armada representada por las guerrillas colombianas. Esta dimensión de la controversia fue muy significativa en el debate público, como se denota en los posicionamientos de los detractores de las AAG, en los que casi siempre se incluía una salvedad explícita de adhesión a la guerra contra las drogas, buscando evitar la criminalización, pero con críticas y diferenciaciones alrededor de los métodos de la misma. (Vargas, 1999)

Un buen ejemplo de esa controversia moral establecida y poco cuestionada se ve plasmado en la columna de opinión de Enrique Santos Calderón titulada “¿Glifosato o Heroína?”⁴⁷, en la que, acusando el fenómeno de crítica a las aspersiones de “terrorismo verde”, señalaba que “El glifosato es un mal infinitamente menor del que plantea la mortal

⁴⁴ “Greenpeace vs Estados Unidos” *El Espectador*, 23 de febrero de 1992, 3C.

⁴⁵ “Fumigado ‘mar’ de amapola” *El Nuevo Siglo*, 25 de febrero de 1992, 12A.

⁴⁶ “El derecho a decir no” *El Espectador*, 01 de marzo de 1992, 3A.

⁴⁷ “¿Glifosato o Heroína?” *El Tiempo*, 20 de febrero de 1992, 4A.

flor de amapola”, que en su opinión, implicaba una debacle moral y social, una suerte de cristalización del orden criminal en una flor.⁴⁸

Y es que el discurso de la línea fuerte de guerra contra las drogas implicaba una sobrerrepresentación de las afectaciones socioambientales del fenómeno de los CDUI y del narcotráfico en el contexto nacional e internacional, y la omisión sistemática de las críticas sobre los impactos que las políticas represivas y prohibicionistas generaban. Para el caso de la política interior y exterior de los Estados Unidos, la política antidrogas se movía en una delgada línea entre la anuencia o tolerancia del fenómeno en contextos locales, por ejemplo, a través de la no erradicación por medio de aspersiones de las crecientes plantaciones de marihuana en sus territorios, o en el directo involucramiento a través de sus fuerzas de inteligencia y fuerzas armadas en fenómenos de narcotráfico con objetivos políticos (E.G. apoyo a las fuerzas paramilitares en el conflicto civil nicaragüense), y el discurso de “Cero Tolerancia” que exigía una adhesión sin miramientos a la política antidrogas estadounidense, al costo que se requiriera, incluyendo intervenciones militares, sanciones políticas y económicas internacionales, y demás. (Kalmanovitz, Vargas y Borrero, 1994)

En el ámbito colombiano, el discurso fuerte de la guerra contra las drogas implicaba la representación del narcotráfico como el principal motor de violencia en el país, y la principal amenaza a la estabilidad de las instituciones democráticas. Este discurso omitía cualquier análisis sobre las causas históricas y estructurales de la guerra interna y del intenso conflicto social y político por el que atravesaba el país, que era, según analistas como Uprimny, Vargas, Kalmanovitz y demás, la principal fuente de violencia social y política del país durante las últimas tres décadas del siglo XX. De hecho, esta perspectiva tampoco analizaba las causas estructurales de los CDUI y, de alguna forma, los asumía como “males externos”, sin mayor explicación aparente que la voluntad criminal de sus ejecutores, fueran estos campesinos cultivadores o líderes de los carteles en su guerra contra el Estado. (Uprimny, 1994; Vega, 2015)

Para otros estudiosos, en cambio, el narcotráfico tiene un rol secundario en la violencia, la corrupción y la crisis de derechos humanos, pues no hace sino acentuar tendencias que le preexisten. Parafraseando el epígrafe que colocamos del escritor colombiano Rafael Moreno Durán, podríamos decir que en Colombia la política es tan violenta que volvió violento al narcotráfico mismo. (Uprimny, 1994, p. 70)

⁴⁸ “Rionegro: ‘Wall Street’ del opio. Amapoleros, prostitutas y licor.” *El Tiempo*, 25 de febrero de 1992, 12A.

[...] El problema central es la guerra sucia y no el narcotráfico.

Nos parece que es necesario asumir una postura crítica frente a las interpretaciones que hacen del narcotráfico el elemento esencial y casi único de la crisis colombiana de derechos humanos. Esta visión no sólo es simplista sino que acarrea consecuencias perjudiciales para la democracia colombiana, puesto que disculpa las responsabilidades oficiales en el deterioro de la situación de derechos humanos y favorece las soluciones bélicas. Por eso es importante señalar que, a pesar de la influencia innegable del narcotráfico en la agudización de la violencia, el problema fundamental de los derechos humanos en Colombia en los últimos años está mucho más ligado con la llamada “guerra sucia”, es decir con la acción de los grupos paramilitares y escuadrones de la muerte. (Uprimny, 1994, pp. 95-96. Énfasis en el original.)

La aseveración se sustentaba en investigaciones de campo de la Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombia, que analizó la autoría de la violencia política ocurrida en los años 1991 y 1992 en Colombia, y establecía que “[...] el 44% de los atentados contra la vida en que hay autor identificado son imputables a agentes estatales, el 30% a paramilitares y el 24% a la guerrilla. Los narcotraficantes figuran como autores del 1% de estos casos.” (Uprimny, 1994, p. 96). El documento también señalaba que la violencia estaba concentrada contra los sectores populares y los grupos opositores, aseveración que tendría una comprobación perentoria para cualquier intento de solución política al problema de los CDUI durante la década de 1990 y 2000, por los efectos que la violencia homicida tuvo sobre el movimiento cocalero que buscaba la sustitución de cultivos. Finalmente, el documento alertaba sobre la creciente vinculación de connivencia y complicidad entre las fuerzas armadas nacionales y las fuerzas paramilitares ejecutoras de la violencia política.

En buena medida, la intensidad de la guerra del Cartel de Medellín contra el aparato estatal alrededor de la instauración de la extradición de nacionales hacia la justicia estadounidense, con sus grandes repercusiones simbólicas a través del terrorismo de alto impacto, ayudo a que el discurso de “Cero Tolerancia” se instalará de forma más o menos acrítica en el imaginario social y político nacional. Con todo, el recurso argumental de la simplificación de todos los males en el narcotráfico, se vio apoyada por la construcción de una nueva política exterior de guerra de la potencia mundial, tras el derrumbe de la disputa capitalismo-comunismo en el escenario internacional: la guerra contra las drogas era la nueva bandera de la unidad internacional promovida por Estados Unidos, y uno de los villanos emergentes resultaba ser Colombia, por la concentración de CDUI en su territorio. Esta situación, generaba una enorme presión para la definición de la política interna. La presión ya se venía expresando desde la década de los 80, pero con la mudanza del

sistema-mundo tras la caída del muro de Berlín, se intensificaría durante las décadas de 1990 y 2000.

Este fundamentalismo bélico es perjudicial: de un lado inhibe la capacidad de crítica frente a estas estrategias ya que la guerra a las drogas adquiere el sabor de una cruzada por la salvación de la humanidad, frente a la cual no pueden existir críticos sino tan sólo herejes y traidores. De esa manera se dificulta dar un tratamiento más adecuado al problema de la violencia del narcotráfico. (Uprimny, 1994, p.111)

Cabe destacar que este abordaje del problema, asumido y naturalizado por la mayoría de las autoridades nacionales y los medios de comunicación, produjo que no se profundizara en el análisis sociopolítico de las causas del fenómeno de los CDUI en las arenas más amplias de debate público. Dicho análisis estuvo restringido a miradas académicas, como las de Vargas, Uprimny, Kalmanovitz y otros, y se presentó sólo de forma incipiente en la prensa, a través de reportes como los de Alfredo Molano⁴⁹ y Juan Gabriel Tokatlian⁵⁰, o en los posicionamientos de algunos de los actores sociales que comenzaban a movilizarse, y que insistían en que el problema no tenía un diagnóstico correcto, porque no consideraba adecuadamente las inequidades territoriales a las que se veían sometidas los cultivadores, ni analizaba críticamente la cadena de valor del narcotráfico.

En todo caso, los diagnósticos que pretendían analizar el problema de forma más integral y plantear políticas alternativas, sí estaban presentes, aunque marginalmente, en el debate, como se puede observar en este apartado de algunos de los documentos académicos de estudio sobre el problema de las drogas de mayor circulación para el momento

La presencia de la producción, el tráfico y el consumo de drogas prohibidas en un contexto de vacíos institucionales y de conflictos de violencia, la convierten en un proceso que se arraiga históricamente en los puntos más críticos de la realidad nacional: en las zonas de colonización de frontera, en el interior de las economías campesinas en crisis, en las comunidades indígenas empobrecidas, en el desorden y caos que acompañan los procesos de urbanización y finalmente, se extiende a los puntos más débiles de la institucionalidad colombiana multiplicando la corrupción y ahondando el carácter antidemocrático de muchas de sus estructuras. (Kalmanovitz, Vargas y Borrero, 1994, p. 7)

Los cultivos ilícitos en Colombia se inscriben en un escenario de conflictos que giran alrededor del llamado “problema agrario”, caracterizado, entre otros, por una desigual distribución de la tierra, de donde se derivan históricamente frustrados intentos de Reforma Agraria. [...] Estos procesos se manifiestan en altos niveles de pobreza y miseria en la población rural, descomposición campesina, dinámicas

⁴⁹ “Falda abajo, selva adentro, monte arriba” *El Espectador*, 07 de junio de 1992, 1E-4E.

⁵⁰ “La amapola de todos los Andes” *El Espectador*, 24 de enero de 1993, 1C.

caóticas de colonización y en múltiples formas de violencia provenientes de los actores armados que ocupan el espacio rural y que intentan llenar el vacío de poder en estas zonas. (Vargas y Barragán, 1995, p. 193)

En la línea de “Cero Tolerancia”, el presidente Gaviria asumió una posición de crítica mordaz contra los detractores de las AAG durante un evento público adelantado en Pereira en febrero de 1992, a lo que el expresidente Misael Pastrana reaccionó públicamente señalando que:

[...] No es lo común, escuchar de labios de un jefe de Estado en una democracia, tal cantidad de adjetivos: “supuestamente ecologistas”, “nueva coartada en favor del narcotráfico”, “ignorancia”, “oportunismo político”, “perfidia”, “ingenuidad”, “mala fe” para referirse a las personas, los partidos políticos y movimientos, los parlamentarios, catedráticos, sacerdotes, miembros de organismos ecológicos, por haber puesto en duda la fumigación por aspersión de un pesticida con sus discutidos efectos sobre suelos, bosques, aires, aguas, y en especial, en la salud humana.⁵¹

Así, el Gobierno Nacional no solo no aceptaba disidencias sobre el tema al interior del poder ejecutivo, sino tampoco en la sociedad civil⁵². Sin embargo y tras las críticas a su postura estigmatizadora y criminalizadora, el Gobierno Nacional bajó el tono de las acusaciones señalando que su interés primordial era el de conciliar todas las posiciones sobre el uso del glifosato⁵³, insistiendo, en todo caso, en que la medida era irreversible⁵⁴.

El discurso de la irreversibilidad de las AAG se estableció rápidamente como un primer cerramiento político de la controversia levantada por la aprobación de la medida. Sobre ello, el conjunto de analistas sobre la política antidrogas, así como múltiples autoridades políticas del periodo, aseveran que estaba motivado principalmente por la presión estadounidense para la adhesión del gobierno colombiano a su agenda antidrogas, que tenía para ese momento a las AAA como su principal herramienta⁵⁵. (Múnera y Hoyos, 1995; Thoumi, 1999; Palacio, 1999; Salgado, 2002)

Ya desde finales de la década de 1970, en el marco de la aprobación del primer acuerdo de extradición en 1979 entre el gobierno de Turbay y el gobierno estadounidense, el embajador de EE.UU. en Colombia, Diego Ascencio, ya aplicaba una posición intransigente que se resumían en la afirmación de que *su política debía aplicarse*: “Mi

⁵¹ “Duelo verbal alrededor del glifosato” *El Espectador*, 24 de febrero de 1992, 13A.

⁵² “No se puede dejar engordar nuevos carteles’: Gobierno” *El Tiempo*, 22 de febrero de 1992, 18A.

⁵³ “Conciliación frente al glifosato pide Ministro de Justicia” *El Tiempo*, 24 de febrero de 1992, 13A.

⁵⁴ “Irreversibilidad” *Vanguardia Liberal*, 25 de febrero de 1992, 2A.

⁵⁵ “Un siglo de relaciones ‘narcotizadas’ por la adicción y el tráfico de drogas” *El Nuevo Siglo*, 20 de julio de 1993, 17A.

posición es clara: las drogas son un problema de dimensión internacional y las relaciones que los Estados Unidos mantienen con otros países sobre estas materias no se supone que puedan despertar controversias”⁵⁶.

Con todo, pese al cerramiento político, la estrategia de defensa de las AAG también pasaba por la defensa técnico-científica de la inocuidad del glifosato para las aspersiones aéreas sobre cultivos de amapola, que se centró en el desplazamiento argumentativo de la inocuidad de su uso en la agricultura comercial, homologándola a su inocuidad para las aspersiones antinarcóticos. Así, el propio César Gaviria señalaba al interior del CNE que el glifosato era el herbicida comercial más usado en el país y el mundo, con ventas en Colombia de 1.500.000 L durante 1991. Invocando a la autoridad científica de organismos sanitarios internacionales señalaba que la “[...] Organización Mundial de la Salud lo ha señalado como el químico menos letal”⁵⁷, y que las “[...] investigaciones, consultas y análisis de estudios de la Organización Mundial de la Salud, la FAO y otras importantes organizaciones [...]” demostraban la seguridad del herbicida⁵⁸.

Esta estrategia de desplazamiento argumentativo en el debate, desde los riesgos sanitarios y ambientales de las AAG sobre la amapola, hacia los riesgos sanitarios y ambientales del glifosato en la agricultura comercial, resultó exitosa y se evidenció en el abordaje sobre el tema en los medios de comunicación y en los posicionamientos públicos de las autoridades gubernamentales, que comenzaron a criticar el “sobredimensionamiento” del análisis de los posibles riesgos de las AAG sobre CDUI de un herbicida ampliamente usado.

Al respecto, el Ministro de Defensa invitaba a *proporcionar* el debate: “Yo lo que señalo es la proporción del debate, que se ha planteado por la aplicación de mil litros en un cultivo ilegal y no de la aplicación de un millón y medio de litros para cultivos legales”.⁵⁹

Por esta ruta también se pretendió responsabilizar de los posibles problemas del uso de herbicidas en el país al expresidente Misael Pastrana, detractor de las AAG, en cuyo

⁵⁶ “Un siglo de relaciones ‘narcotizadas’ por la adicción y el tráfico de drogas” *El Nuevo Siglo*, 20 de julio de 1993, 17A.

⁵⁷ Citado por “Amapola: se disparan las cifras” *El Tiempo*, 19 de abril de 1992, 13A.

⁵⁸ “Nunca pretendí injuriar al ex presidente Pastrana: Ministro de Justicia” *Nuevo Siglo*, 24 de febrero de 1992, 6A.

⁵⁹ “25 mil hombres vigilarán elecciones en la Costa” *El Herald*, 22 de febrero de 1992, 6A.

gobierno se autorizó por primera vez el uso comercial de glifosato, y de paso, al conjunto de autoridades sanitarias y ambientales involucradas su el registro, vigilancia y control.⁶⁰

Una consecuencia inintencionada de esta veta en el debate fue que algunos medios de comunicación comenzaron a analizar el panorama del uso de agrotóxicos en el país. Un ejemplo es el artículo de Mauricio Galindo del 23 de febrero de 1992 que expresaba preocupación sobre el uso extendido en Colombia de una amplia variedad de plaguicidas, siendo el 95% de clasificación toxicológica I y II (E.G. lindano; toxafeno; aldrin; etc.)⁶¹, o prohibidos y restringidos por otros países, señalando que en Colombia se consumía el doble de estas sustancias que el promedio regional y que se usaban, bajo autorización del Ministerio de Salud, al menos 500 formulaciones comerciales, entre las que se contaban 8 de glifosato, 16 de paraquat, y 4 de 2-4D, todos ya usados en aspersiones antidrogas durante la década de 1980⁶².

El desenlace de esta derivación del debate fue la reactivación del Consejo Nacional de Plaguicidas para abordar el tema de su vigilancia y control. Este resultado, que pasó inadvertido en el debate público sobre las AAG, fue resaltado y considerado como muy positivo por el Ministro de Justicia, que lo presentó como una consecuencia positiva inesperada de la nueva política. Al respecto de dicha reactivación, el director del INDERENA, Manuel Rodríguez Becerra, hacía eco de algunas de las demandas de los movimientos ecologistas para la regulación de los agrotóxicos comerciales, en particular, la de prohibir los agrotóxicos que ya estaban prohibidos en sus países productores, la de revisión de las categorizaciones toxicológicas y la de adhesión a los lineamientos de uso de la FAO⁶³⁻⁶⁴, demandas que a la postre no fueron atendidas.

No toda la prensa señalaba preocupación frente al panorama de uso de agrotóxicos en la agricultura comercial y, como se dijo, la mayoría de medios se alineaban con la posición gubernamental, siendo que algunos reproducían de forma integral la información emitida por las industrias productoras y replicada por las autoridades políticas, académicas

⁶⁰ “Colombia, en la mira de la mafia asiática” *El Tiempo*, 21 de febrero de 1992, 3A.

⁶¹ “El Glifosato” *El Mundo*, 10 de marzo de 1992, 2A.

⁶² “El oriente, un foco de contaminación. Pesticidas, un abismo entre la vida y la muerte” *El Mundo*, 1 de marzo de 1992, 4B.

⁶³ “Hoy instalan el Consejo de Plaguicidas” *El Tiempo*, 4 de marzo de 1992, recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-54036>

⁶⁴ “La amapola: el daño más severo al ecosistema colombiano en los últimos 30 años. Inderena se pronuncia sobre el uso del glifosato” *El Colombiano*, 6 de marzo de 1992, 14C.

y los entes regulatorios estadounidenses, presentándola como evidencia científica imparcial y suficiente para la defensa de la inocuidad del glifosato.⁶⁵

Así se puede observar en la publicación de *El Colombiano* titulada “Algunas verdades sobre el glifosato”⁶⁶, que pretendía sintetizar el *núcleo duro* de la defensa técnico-científica de la inocuidad del glifosato, citando el documento “*Pesticide Facts*”, publicado en 1985 por la Universidad de Massachussets (Ver Figura 3), y que pretendían extrapolar de inmediato conclusiones para la resolución de la controversia sobre las AAG.

Figura 3 - Síntesis de la evidencia técnico-científica de inocuidad del glifosato defendida por los actores promotores del PECIG

ARGUMENTACIÓN TÉCNICO-CIENTÍFICA DE INOCUIDAD DEL GLIFOSATO		CONNOTACIÓN
FORMA DE USO	Uso generalizado en agricultura comercial y en jardinería	Pretensión de extrapolación de consideración de "uso seguro" en actividades agrícolas y de jardinería, a las del PECIG
LUGAR DE ABSORCIÓN	Foliar; No radicular.	Es seguro para otras plantas que no tengan contacto, en caso de llegar al suelo.
TOXICIDAD AGUDA EN HUMANOS (DOSIS LETAL)	Baja toxicidad aguda; Clasificación OMS III; DL50 de 3.800 mg/kg en conejos y de 4.320-5.600 mg/kg en ratas.	Acude a la clasificación de sustancias tóxicas de la OMS que mide toxicidad aguda por DL50
OTRAS FORMAS DE TOXICIDAD AGUDA EN HUMANOS	Irritante moderado de ojos y piel; Capacidad irritante de "agentes inertes" despreciable.	Las otras formas de toxicidad no mortales son poco relevantes o despreciables, incluyendo la toxicidad de los "agentes inertes".
TOXICIDAD CRÓNICA	Uso de larga data, desde 1972, sin efectos adversos comprobados. Reconoce la falsificación de los primeros estudios de toxicidad presentados para registro en EE.UU, pero asegura que "Los estudios ficticios se han realizado nuevamente". No es carcinogénico en ratas ni perros; "Ligera" respuesta cancerígena en ratones en evaluación. (tumores renales benignos en machos). Clasificación IARC Clase D, Posible reclasificación en Clase C. NO neurotóxico. No disruptor endocrino. No teratogénico.	No es carcinogénico, e incluso si se reclasificara por parte de la Agencia de Protección Ambiental de EE.UU., sería a la clase "levemente carcinogénico", nada de qué preocuparse.
TOXICIDAD EN ANIMALES	No tóxico para aves; "Relativamente" tóxico para peces - existen formulaciones no tóxicas para peces (Rodeo); No toxicidad en invertebrados acuáticos; No toxicidad para abejas.	Seguro para el medio ambiente.
PERSISTENCIA	Alta adsorción; rápida metabolización en suelos (1 a 2 semanas); metabolización intermedia en aguas (7 a 10 semanas). No se bioacumula por baja liposolubilidad.	Se degrada rápidamente, usando el lema comercial de Roundup de la época "Biodegradable y deja el suelo limpio". Seguro para el medio ambiente.

No sólo en los medios de comunicación, sino en general en el conjunto de las autoridades de gobierno promotoras de las AAG, fueron las fuentes de información científica provistas por las autoridades gubernamentales o académicas estadounidenses las más relevantes para su labor de defensa de la inocuidad de la medida. En ese marco, cabe destacar que el Servicio Cultural e informativo de los EE.UU. distribuyó activamente información a los medios de comunicación, y que el conjunto de declaraciones que se pueden identificar durante el periodo de formulación del PECIG usaban los informes de toxicidad aguda y crónica de autoridades como la EPA, la OMS, la IARC, la FAO, entre

⁶⁵ Incluso el artículo “El uso del glifosato es lo de menos” (*El Espectador*, 23 de febrero de 1992, 2E) reproduce una síntesis de la “Hoja técnica” que contiene la información comercial de glifosato provista por la compañía productora Monsanto.

⁶⁶ “Algunas verdades sobre el glifosato” *El Colombiano*, 6 de marzo de 1992, 14C.

otras, que si bien no recogían argumentalmente ninguna de la información técnico científica que habían levantado los detractores de las AAG, contaban con gran autoridad científica en los ámbitos nacional e internacional⁶⁷.

La referencia al conocimiento científico producido por autoridades políticas y científicas estadounidenses se posicionó como la defensa técnica más férrea de actores como el Presidente de la República, el Ministro de Justicia, el Procurador General, e incluso, por sectores de profesionales del campo de la agricultura comercial colombiana.

La posición del poder ejecutivo alrededor de la evidencia científica fue clara, y puede resumirse en lo declarado por el Procurador General, Gustavo Arrieta Padilla, que declaraba, aduciendo a los resultados de “múltiples estudios científicos” (que no referenciaba), que “[...] no hay información científica sobre los efectos nocivos del glifosato en la salud.”⁶⁸.

Más allá de dicha afirmación, que buscaba el cierre de la controversia por la vía epistemológica señalando que existía una verdad científica concluyente, el Gobierno Nacional también disputaba el detentar el conocimiento considerado valido por la vía de cuestionar la legitimidad de los actores que se oponían, y banalizaba la evidencia sobre nocividad que estos señalaban, por medio de afirmaciones como que el glifosato era “menos nocivo que la aspirina”, afirmación que era replicada por el propio Servicio Informativo y Cultural del Gobierno estadounidense en un comunicado emitido para la prensa colombiana⁶⁹.

Figura 4 - Banalización de la evidencia sobre la nocividad del glifosato en la salud humana

DICE EL PROCURADOR

**El glifosato es
menos nocivo que la aspirina**

**Dice Estados Unidos
El glifosato
es menos tóxico
que la aspirina**

Nota. Titulares de prensa de los diarios *El Nuevo Siglo* (08 de febrero de 1992, 9A) a la izquierda, y de *El Colombiano* (24 de febrero de 1992, 2A), a la derecha.

⁶⁷ “Greenpeace vs Estados Unidos” *El Espectador*, 23 de febrero de 1992, 3C.

⁶⁸ “El glifosato es menos nocivo que la aspirina, dice el procurador” *El Nuevo Siglo*, 8 de febrero de 1992, 9A.

⁶⁹ “El glifosato es menos tóxico que la aspirina. Dice Estados Unidos” *El Colombiano*, 24 de febrero de 1992, 2A.

Esta estrategia de banalización se basaba en la comparación de la toxicidad aguda de un fármaco con la del glifosato. Partía de una afirmación efectista, que no pretendía profundizar en debates técnicos necesarios para su comprensión, como las escalas técnicas usadas (clasificación según DL50 de toxicidad aguda), sus alcances o limitaciones, y que pretendía, por la vía de comparar al glifosato con una sustancia conocida, cotidiana y benéfica, señalar la “irracionalidad” de la crítica. Se trataba de una utilización descontextualizada de un criterio técnico, que le permitía al Gobierno comparar un agente químico de ontología terapéutica (aspirina), con uno de ontología venenosa (glifosato), presentándolo como una comparación “racional”, y como criterio para calificar a los críticos de las AAG como “irracionales”, sin responder a los cuestionamientos duros que levantaban actores como los expertos del Ministerio de Salud en su informe.⁷⁰

En algunos medios se replicó dicha estrategia de banalización, ridiculización y deslegitimación de la autoridad científica de los críticos del PECIG, resaltando su “ignorancia” o su conocimiento “insuficiente” o “inadecuado” sobre el problema de las AAG, al tiempo que se insistía en la necesidad de atender solamente las “estrictas evidencias científicas”, como eran reconocidas únicamente las aportadas por las autoridades internacionales aliadas. En ese sentido, Enrique Santos Calderón señalaba que “Quienes con tanto fervor ecológico-y no pocas intenciones políticas- se oponen al glifosato [...], tal vez ignoren bien lo que significa la heroína. [...] pero tampoco saben bien de lo que hablan.”⁷¹

De las fuentes de información científica nacionales identificables en el discurso de los promotores de las AAG, una de las más citadas y relevadas por los actores gubernamentales fue el estudio de la firma Ecoforest, que evaluó el impacto de las aspersiones con herbicidas (Paraquat y 2-4D) realizadas en la Sierra Nevada de Santa Marta entre 1985 y 1989, y que señalaba su “completa inocuidad”, entre otras razones, por su carácter “altamente degradable” que hacía que no se hubiesen detectado rastros del herbicida en suelo ni agua. En todo caso, los estudios de dicha firma no se hicieron públicos ni tampoco fueron presentados durante el estudio de la tutela de la AD-M19 ante la Corte

⁷⁰ Cabe destacar que Monsanto desarrollaría una campaña publicitaria en el año 2000 en el que uno de los slogan fue “más seguro que la sal de mesa”. (Acción Ecológica, 2004)

⁷¹ “¿Glifosato o Heroína?” *El Tiempo*, 20 de febrero de 1992, 4A.

Constitucional, en el que el ejecutivo nacional presentó el conjunto de evidencia de la que disponía ante dicho estrado.⁷²

Se debe señalar que no sólo se usó evidencia internacional por parte de los actores promotores de las AAG, sino también por parte de los detractores. En la prensa nacional, y en las declaraciones de algunos de los actores políticos y sociales que se oponían se pueden rastrear evidencias producidas o defendidas por actores como Greenpeace. Así, el artículo de prensa de El Espectador⁷³ titulado “*Greenpeace Vs Estados Unidos; argumentos en favor y en contra del glifosato*”, pretendía sintetizar el núcleo duro de la crítica científica al uso del herbicida (Ver Figura 5). El artículo resulta relevante, siempre que es el único de la revisión realizada que resalta la existencia de un proceso judicial en el país productor del herbicida basado en la controversia toxicidad/inocuidad de su uso en la agricultura comercial. A pesar de que este hecho no fue investigado por otros medios de comunicación y tampoco se recogió de forma central por parte de los detractores de las AAG, resulta de mucha relevancia, siempre que la demanda de Greenpeace representaba en ese momento el centro de la disputa jurídica internacional al respecto y amenazaba la continuidad de cualquier uso del herbicida.

No obstante, se debe señalar que la oposición de las AAG por parte de los detractores de la medida se centraba más en señalar los vacíos de conocimientos y problemas de la calidad de la evidencia disponible, alrededor de su veracidad, especificidad e insuficiencia, que en mostrar evidencia científica consolidada sobre los impactos ambientales y sanitarios del glifosato. Por otra parte, mientras los promotores de las AAG defendían la inocuidad sanitaria y ambiental del herbicida, los detractores insistían en que se debía comprender integralmente el problema de los CDUI antes de implementar medidas como las AAG que probablemente producirían riesgo o daño adicional sobre los territorios y poblaciones afectadas.

⁷² “Unidad de criterio sobre glifosato exige Gaviria” *El Tiempo*, 20 de febrero de 1992, 1A-10A.

⁷³ “Greenpeace vs Estados Unidos” *El Espectador*, 23 de febrero de 1992, 3C.

Figura 5 - Síntesis evidencia técnico-científica de nocividad presentada por Greenpeace en disputa jurídica por uso de glifosato comercial ante el Gobierno estadounidense

La organización ecológica Greenpeace se opone fuertemente al uso del glifosato (Roundup) en los programas de control de malezas a nivel mundial, por las siguientes razones:

1-La EPA, Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, ha sido incapaz de determinar el potencial carcinogénico del glifosato, el ingrediente activo del Roundup, a partir de la información científica disponible.

2-Los estudios toxicológicos han identificado adenomas en los túbulos renales de ratones sujetos a altas dosis de glifosato.

3-El glifosato se descompone en un compuesto N- nitroso. Muchos de este grupo de compuestos se conocen como carcinógenos animales. El formaldehído, otro carcinógeno conocido, es también un producto de descomposición.

4-Algunas de las pruebas toxicológicas originales de Monsanto -empresa productora del Roundup-, sobre las cuales se basó el registro, se encontraron fraudulentas y los datos inválidos. Estas pruebas fueron realizadas en los laboratorios de Industrial Bio- Test, de donde fueron acusados funcionarios por falsificar datos. La EPA pidió repetición de los estudios de carcinogénesis y éstos se están realizando. En otro caso de falsificación de datos, está vez por Craven Laboratories de Texas,

Estados Unidos, el Roundup de Monsanto fue uno de los productos que sufrió manipulación de datos.

5-Las pruebas toxicológicas se concentran en muerte, carcinogénesis, mutagénesis y oncogénesis. No hay requerimientos de pruebas sobre supresión del sistema inmunológico, cambios de comportamiento, daños al sistema nervioso o afecciones de piel. Todos estos efectos se han reportado como posibles resultados de envenenamiento con Roundup.

6-Las pruebas toxicológicas generalmente se llevan a cabo sólo sobre el ingrediente activo, no con la formulación completa a la cual están expuestos humanos y animales.

7-La formulación canadiense de Roundup contiene un surfactante contaminado, llamado Poea. El contaminante, 1,4- dioxano, se sabe que causa cáncer en animales y daño al hígado y riñones en humanos. Poea también se conoce como causante de daño gastrointestinal y al sistema nervioso central, de problemas respiratorios y destrucción de glóbulos rojos en humanos. Un reciente estudio de médicos japoneses concluyó, que el Poea causó los efectos tóxicos más que el glifosato.

Tomado de *Pesticide Monitor*. Marzo 1991. IOCU. Penang, Malasia. Traducción de Elsa Nivia de Rcpalmira (Red de Acción sobre Plaguicidas)

Nota. Tomado de "Greenpeace vs Estados Unidos" *El Espectador*, 23 de febrero de 1992, 3C.

1.1.2. Inicio de las Aspersiones Aéreas con Glifosato en cultivos de amapola y aprobación del PECIG

Pese a la gran controversia levantada y a que el 19 de febrero de 1992 la Policía Antinarcóticos informaba de una suspensión provisional de las AAG hasta no adelantarse los estudios de impacto ambiental anunciados, la medida resultó fugaz y el Gobierno Nacional inició las aspersiones para finales del mismo mes⁷⁴. Comenzaron en el Huila y

⁷⁴ "Suspendido el uso del glifosato" *El Mundo*, 19 de febrero de 1992, 12A.

continuaron en los departamentos de Cundinamarca, Tolima y Cauca. Las aspersiones cumplieron con el compromiso de contar con Auditoria Ambiental contratada por la DNE que, de forma sorprendente, tan sólo 15 días después de su inicio ya declaraba su éxito en los objetivos de erradicación y la ausencia de impacto ambiental⁷⁵. Cabe destacar que los informes de la auditoría ambiental adelantada sólo eran conocidos por la dirección de la Policía Antinarcóticos, siendo que ni el público en general, ni el CNE tenían acceso a los mismos, como se puede constatar en las actas de las sesiones de este último, en dónde la información se reportaba a través del representante de la Policía. (CNE, 1992a; 1992b)

Los organismos encargados empezaron a informar y la prensa a replicar, los “resultados positivos” de las aspersiones en términos de hectáreas erradicadas y cultivadores capturados⁷⁶. De igual forma se reportaban las primeras protestas por parte de los cultivadores de amapola, que no tardaron en ser descritas por la prensa como en connivencia con la guerrilla de las FARC⁷⁷. Las respuestas a estas primeras manifestaciones, que ya comenzaban a configurar exigencias de garantías socio-económicas y no solamente la suspensión de las aspersiones, fueron contundentes por parte del Gobierno: el *asunto del glifosato* no sería discutido con los cultivadores⁷⁸.

En algunos lugares, como en el Departamento del Cauca, el Gobierno Nacional logró acuerdos con representantes de las comunidades indígenas para erradicar manualmente los cultivos de amapola, con el compromiso de adelantar planes de desarrollo⁷⁹. Ese acuerdo en parte era posible porque el diagnóstico de la nocividad de los CDUI en los territorios indígenas ya venía siendo formulado por las comunidades y autoridades en dichos territorios, que observaban con preocupación la degradación del tejido social y ambiental, y los fenómenos de violencia asociados. A esa conclusión llegaba el Comité Ejecutivo del CRIC y los Cabildos del Cauca:

[...] los días 1, 2 y 3 de febrero de 1992, se convocó a una Junta directiva Regional Extraordinaria en Jambaló de los diferentes cabildos indígenas del departamento del Cauca. Allí se reconoció la existencia de un problema derivado de la dedicación de algunas comunidades a los cultivos ilícitos. Se ubicó como causa fundamental la condición de miseria y de abandono en que se mantienen las zonas donde se asientan las comunidades indígenas. Del mismo modo, se caracterizó la respuesta estatal como una decisión contraproducente y generadora de un deterioro mayor de

⁷⁵ “Veeduría especial para la destrucción de amapola, en Cundinamarca, Cauca y Tolima” *El Tiempo*, 25 de marzo de 1992, 8C.

⁷⁶ “Destruídas 400 hectáreas de amapola” *El Herald*, 25 de febrero de 1992, 08.

⁷⁷ “Indígenas se ‘toman’ Incora de Bogotá” *La República*, 3 de marzo de 1992, 11A.

⁷⁸ “Algunas verdades sobre el glifosato” *El Colombiano*, 6 de marzo de 1992, 14C.

⁷⁹ “Acuerdan cronograma anti amapola en Cauca” *El Espectador*, 18 de marzo de 1992, 13A.

las condiciones socioeconómicas, ambientales y culturales de la región. (Vargas y Barragán: 1995, p. 64)

La voluntad de erradicación de las comunidades no evitó el seguimiento cercano de funcionarios de la DEA que supervisaron la realización de aspersiones no acordadas⁸⁰, y que rápidamente fueron denunciadas por las comunidades por afectar zonas habitadas⁸¹. Este hecho, a la postre, significó la no realización de la minga indígena de erradicación pactada, que tampoco llegó a contar con los recursos logísticos que debían ser provistos por el Gobierno⁸².

[...] el gobierno desaprovechó una excelente oportunidad para empezar a construir un principio de política autónoma y nacional sobre el ámbito de la producción de ilícitos, elaborada a partir de la disposición de las comunidades y la existencia de una estructura organizada capaz de garantizar la puesta en marcha de un proceso integral de superación del problema.

Por el contrario, se sobreimpuso la implementación del viejo discurso de identificación del productor como delincuente, se abandonó la perspectiva del desarrollo integral como presupuesto de la elaboración de propuestas y se ratificó la columna vertebral represiva de la política antidrogas. (Vargas y Barragán: 1995, p. 65)

Un nuevo acuerdo entre el Gobierno Nacional y las comunidades indígenas del Cauca se logró hacia finales del mes de abril, que implicaba no adelantar AAG al tiempo que se realizarían mingas de destrucción de los cultivos que, esta vez, sí comenzaron a ser llevadas a cabo al final de ese mismo mes.

En el mismo año se reunieron en Jambaló representantes del gobierno y de la organización indígena y acordaron suspender la fumigación, iniciar la erradicación manual y financiar programas de desarrollo alternativo. Los indígenas arrancaron parte de los cultivos pero las promesas oficiales se quedaron en el papel. Sólo a finales de 1993, el PNR entregó 700 millones de pesos para algunas empresas comunitarias, recursos insuficientes frente a la magnitud del problema. (Salazar, 1998, p.125)

En septiembre de ese mismo año, en reunión efectuada en Bogotá, se reportaba el éxito del acuerdo, siendo que se había erradicado el 75% del área cultivada con recursos

⁸⁰ "La DEA vigila fumigación en el Cauca" *El Espectador*, 1 de abril de 1992, 9A.

⁸¹ "El glifosato, un veneno económico" *El Espectador*, 20 de abril de 1992, 13A.

⁸² "Aplazan minga indígena contra la amapola" *El Espectador*, 21 de abril de 1992, 14A.

operativos suministrados por el Estado. Con todo, las comunidades indígenas reportaban que no se habían adelantado las obras de infraestructura acordadas.⁸³⁻⁸⁴

Para ese momento y con amplias áreas de cultivos de amapola ya asperjadas, se comenzaba a discutir la dimensión económica de la “guerra contra las drogas”. En ese sentido, uno de los diarios nacionales no dudaba en calificarla también como una “guerra económica”, que a precios de USD\$20.000 de los operativos de aspersión por hora, era rentable para eliminar las ganancias de las narco-guerrillas que calculaban en COP\$17.000.000.000 m.c. diarios⁸⁵.

Cabe destacar que si bien para ese momento el vínculo discursivo entre insurgencias armadas y narcotráfico no era la columna vertebral de la argumentación antidrogas, ya venía siendo parte del núcleo duro argumentativo, al menos desde mediados de la década de 1980, desde que el embajador Lewis Tambs acuñó el término *narcoguerrilla*, con una clara intencionalidad de favorecer [...] la internacionalización parcial del conflicto político colombiano, al legitimar la posterior ayuda militar estadounidense en la lucha contra las drogas. (Uprimny, 1994, p. 69)

Un resultado inesperado del inicio de las AAG fue el hallazgo de que los cultivos de amapola eran cerca de diez veces mayores a los calculados inicialmente por el CNE, siendo de más de 20.000 ha según los informes de las autoridades regionales y la Policía Antinarcóticos, alcanzando, con esa cifra, a representar el 10% del cultivo de amapola mundial⁸⁶. Este hallazgo pareció justificar la creciente cooperación económica y técnica del gobierno estadounidense y de fuentes de las Naciones Unidas a la guerra contra las drogas en Colombia⁸⁷⁻⁸⁸. Al respecto, sectores de académicos cuestionaron la veracidad de dichos datos, como es el caso de Alfredo Molano Bravo, levantando una de las controversias que se mantuvo transversal a toda la aplicación de la política: el cálculo del área de CDUI en el país.⁸⁹

⁸³ “Paeces iniciaron erradicación de amapola. Presentarán proyectos económicos al PNR” *El Tiempo*, 31 de mayo de 1992, 8A.

⁸⁴ “Con mingas erradicaran la amapola del Cauca” *El País*, 26 de mayo de 1992, 5D.

⁸⁵ “El glifosato, un veneno económico” *El Espectador*, 20 de abril de 1992, 13A.

⁸⁶ “Amapola: se disparan las cifras” *El Tiempo*, 19 de abril de 1992, 13A.

⁸⁷ “La amapola se regó” *El Mundo*, 26 de abril de 1992, 5A.

⁸⁸ “Cooperación internacional para arrasarse con amapola: Gobierno” *La República*, 2 de mayo de 1992, 9A.

⁸⁹ “Falda abajo, selva adentro, monte arriba” *El Espectador*, 07 de junio de 1992, 1E-4E.

Para agosto de 1992 la DNE ya reportaba cerca de 7.000 ha de amapola asperjadas con glifosato y los informes difundidos por la prensa sobre hectáreas erradicadas en los diferentes territorios intervenidos comenzaron a ser frecuentes. El discurso oficial parecía bien afinado para señalar, como lo hacía al final de ese año el director de la DNE, Brigadier Rosso José Serrano, que la guerra contra las drogas en Colombia se estaba ganando.^{90,91}

En el ámbito jurídico en noviembre de ese año, la CC, en particular el magistrado Ciro Angarita, solicitó un primer informe de la auditoría ambiental al INDERENA para evaluar las medidas tomadas para proteger la salud y el ambiente durante las AAG. La solicitud se realizó en el marco de la primera audiencia pública realizada por dicha corporación desde su creación, con el objeto de discutir el carácter constitucional del derecho a un medio ambiente sano, que se batía entre ser considerado como derecho colectivo o fundamental, y cuya definición serviría de insumo para resolver la tutela sobre las AAG presentada por la AD-M19⁹²⁻⁹³. (Corte Constitucional, 1993)

A la Audiencia Pública compadecieron por invitación de la Corte, y en calidad de expertos y autoridades técnicas nacionales, Carlos Augusto Ángel (Instituto de Estudios Ambientales/UNAL), Imelda Gutiérrez (INDERENA), Germán Sarmiento Palacio, Hernando Valencia Villa y Eduardo Uribe Botero (Departamento Nacional de Planeación (DNP)), quienes fueron orientados a presentar ponencias entorno del carácter del derecho al medio ambiente sano, y no sobre el asunto de las AAG. La preocupación de la Corte era más sobre la pertinencia del mecanismo de tutela, que sobre la evidencia de nocividad o inocuidad de las aspersiones. No obstante, el conjunto de los actores se posicionaron al respecto, señalando que si bien la evidencia internacional existente clasificaba al herbicida como de baja toxicidad, era necesario adelantar estudios locales en los ecosistemas y condiciones de aplicación concretos. (Corte Constitucional, 1993)

A la postre, la Corte Constitucional denegó la tutela, señalando como argumentos centrales de la decisión el que la forma en que se había presentado era inadecuada, por estar accionada por un partido político y no por un ciudadano particular, y porque, dado que el derecho sobre el que se exigía la defensa constitucional era de carácter colectivo y no

⁹⁰ “Alerta Roja por uso de morfina y heroína. Colombia: Baja consumo de cocaína” *El Tiempo*, 8 de agosto de 1992, 8A.

⁹¹ “Colombia no se merece la mafia del opio”. *El Espectador*, 23 de diciembre de 1992, 11A.

⁹² “Corte pide cuentas sobre el Glifosato. Inderena debe entregar resultados de monitoría sobre la aplicación de herbicida anti amapola” *El Espectador*, 5 de noviembre de 1992, 11A.

⁹³ “Min-justicia pide mantener el Glifosato” *El Espectador*, 17 de noviembre de 1992, 13A.

fundamental, el mecanismo de protección que procedía era la Acción Popular o la Acción de Grupo. En todo caso, la Corte fue enfática en señalar que también procedería el mecanismo de tutela en el caso de las AAG, siempre que se señalara una conexidad con afectación de derechos fundamentales relacionados con el derecho al medio ambiente sano (E.G. derecho a la vida).

Sobre los procesos de consulta previa sobre la decisión de las AAG exigidos por autoridades indígenas y autoridades políticas regionales, la Corte señaló que dada la inexistencia de legislación sobre mecanismos de consulta, no podía declararse inconstitucional o tutelable las acciones del Estado en este caso, e instó al poder legislativo al desarrollo normativo correspondiente.

Cabe destacar que el Magistrado Ciro Angarita Barón realizó un salvamento de voto manifestando que la decisión de la Corte no debía entenderse como una aprobación de las AAG, y que consideraba que el proceso de unificación de la jurisprudencia sobre el carácter del derecho al medio ambiente sano había incurrido en errores, que podrían haber modificado la decisión de la Corte. (Corte Constitucional, 1993)

El contexto del proceso de dicha tutela, sirvió para que el gobierno adelantara una nueva estrategia política de defensa de las AAG, que además de reiterar su inocuidad, resaltaba el riesgo ambiental y sanitario de suspenderlas, y posicionaba la idea de que las AAG eran la única estrategia viable de erradicación, dado el contexto de guerra de los territorios con CDUJ.

Ante la posibilidad de un fallo positivo a la acción de tutela presentada por la AD-M19, el Gobierno Nacional solicitó y realizó una audiencia privada con los magistrados de la Corte Constitucional, con la vocería del Ministro de Justicia, Andrés González, el Ministro de Defensa, Rafael Pardo, y el director de la Policía, General Miguel Gómez Padilla. La defensa de las AAG adelantada por estos emisarios fue la de presentarlas como la “única salida”, por las condiciones topográficas y de conflicto de los territorios cultivados. También insistieron en la necesidad de darles continuidad, dados los requerimientos de “garantías” para los recursos invertidos desde la cooperación de la agenda antidrogas internacional estadounidense, y como un imperativo para mantener la credibilidad del Estado colombiano en ese contexto⁹⁴.

⁹⁴ “Gobierno defiende uso del glifosato. Reunión de alto nivel con la Corte” *El Tiempo*, 25 de enero de 1993, 15A.

Sin embargo, no solo argumentos de orden político se presentaron ante la CC. El Gobierno también presentó evidencias que alarmaban de un panorama de proliferación descontrolada de los CDUI de amapola de no proceder con las AAG. La fuente era el informe de auditoría ambiental, en la que se señalaba que

[...] Los estimativos científicos sitúan en 7.3 millones de hectáreas - 6.5% de la superficie total del país – el territorio potencialmente amenazado en caso de que el cultivo ilícito de la amapola cobrara un auge incontrolable.⁹⁵

Según esta información, presentada como de carácter técnico-científico, el cultivo podría aumentar 3.650 veces respecto a las cifras más altas manejadas por la Policía Antinarcóticos hasta ese momento. El gobierno presentaba el informe como una evidencia sólida, no alarmista, que “[...] pulverizaban los argumentos que inicialmente se esgrimieron en contra de la utilización del químico y ponen en evidencia que el país avanza en la dirección correcta.”⁹⁶. Respecto a los impactos ambientales el informe señalaba que sólo se habían presentado afectaciones de carácter “[...] menor y [...] de fácil recuperación biológica [...]” y no presentaba evidencia frente a los impactos en salud humana.

Al respecto de los impactos ambientales, una nota de prensa que difundía la posición del Gobierno frente a la Corte Constitucional también señalaba que:

[...] A ese respecto, Thomas C.D. Dargie, consultor experto de la *International Union for the Conservation of Nature – IUCN* -, una institución no gubernamental dedicada a la defensa del medio ambiente en los cinco continentes, ha puesto en manos del Ejecutivo un verdadero as científico.

‘Con base en estas observaciones de los equipos y técnicas – observa Dargie en un informe oficial sobre Colombia -, el autor se encuentra satisfecho del cuidado que se está tomando para evitar o reducir al mínimo el daño ambiental como resultado del rociado aéreo de glifosato.

Los métodos y equipos presentados en los documentos de Auditoría Ambiental están siendo aplicados según se describe (control sobre dosis; supervigilancia de la aspersión, erradicación manual en donde se cumple, toma de muestras y análisis, etc.). No hubo señal de daño a los bosques en los márgenes del desmonten de la amapola que indicaran el efecto del glifosato’.⁹⁷

Como se ve, para ese momento, la información recabada por la auditoría ambiental era considerada como un elemento clave por parte de la CC para la definición de la tutela que potencialmente podía suspender las AAG. El hecho contrasta con que solo hasta que

⁹⁵ “El glifosato pasa pruebas científicas” *El Tiempo*, 13 de febrero de 1993, 3A.

⁹⁶ “El glifosato pasa pruebas científicas” *El Tiempo*, 13 de febrero de 1993, 3A.

⁹⁷ “El glifosato pasa pruebas científicas” *El Tiempo*, 13 de febrero de 1993, 3A.

dicha instancia judicial solicitó la información al CNE, éste se preocupó por analizarla, y suscitó el desarrollo de una estrategia de defensa de las AAG que se fundamentaba en reiterar en dicho estrado la inocuidad de las mismas y recalcar el riesgo sanitario y ambiental que implicaba para el país su posible suspensión. (CNE, 1992c; Ministerio de Justicia y del Derecho, 1993)

La poca relevancia que el proceso de la auditoría ambiental tenía para la decisión de continuar, modificar o suspender las AAG al interior del CNE se demuestra en hechos como que a pesar de que la auditoría inició con las primeras aspersiones en febrero de 1992, la primera discusión sobre sus resultados se dio solo en la sesión del 27 de noviembre de ese año, en el contexto de la solicitud de la CC de la evidencia sobre impacto ambiental y sanitario. Para ese momento, el Director Nacional de Estupefacientes, Gabriel de Vega, presentó una síntesis poco detallada de los resultados de la auditoría así:

[...] a la fecha se han erradicado 14.000 hectáreas aproximadamente, mediante el sistema de aspersión aérea; que la auditoría se hace desde la misma aeronave que realiza la fumigación (auditoría in situ), de tal manera que controla, entre otras cosas, que las condiciones atmosféricas sean las necesarias para que al momento de la aspersión el efecto de deriva sea nulo, es decir, que no se esparza en zonas colindantes con las cultivadas con amapola.

Señaló además que la depredación, tala y quema de bosques que se realiza para depredar los terrenos para sembrar la amapola es preocupante.

El Señor Ministro de Justicia, señaló que sería conveniente, dedicar toda una sesión del Consejo próximamente para tratar el tema del glifosato. (CNE, 1992c, p. 11)

Se debe señalar que en el acta de dicha sesión no reposan informes técnicos, y que la forma de presentación de los resultados de la auditoría no fue de ninguna manera sistemática, ordenada, con discusión de la metodología ni de los resultados, y que en general, parecía más un ejercicio de cumplimiento del requisito de mostrar resultados en vigilancia de las AAG, que un ejercicio de vigilancia del impacto toxicológico y ambiental. Si bien la sesión propuesta por el Ministro de Justicia dedicada al análisis de los resultados de la auditoría no se llegó a realizar en el CNE, en la sesión del 10 de febrero de 1993 sí se retomó la discusión parcial del tema, para afinar la estrategia de defensa ante la CC. (CNE, 1993)

En dicha sesión Gabriel de Vega sintetizaba la posición del gobierno sobre la tutela en curso así

Es una situación jurídica clara, en la que no se tienen pruebas de que con la fumigación se haya producido daño alguno al ser humano ni de orden ecológico. Es

un debate promovido desde la administración del doctor Camilo González Posso. (CNE, 1993, pp. 8-9)

De nuevo, la posición del CNE no se fundamentaba en el análisis de los resultados y los informes técnico-científicos de la auditoría ambiental, y se interpretaba únicamente como una disputa política, en donde se señalaba que el demandante, en este caso la AD-M19, no podía comprobar el daño ambiental o sanitario. La argumentación pasaba por alto el compromiso del CNE y de las diversas instancias del Estado Colombiano implicadas en la regulación de las aspersiones de llevar a cabo un seguimiento riguroso de la política, asunto que no parecía entrar en el análisis de los tomadores de decisiones.

Cabe destacar que para ese momento ya se había realizado el cambio de dirección en el Ministerio de Salud y la Contraloría General de la Nación, únicas dos voces opositoras a las AAG al interior del CNE, siendo que en la primera institución se había reemplazado al principal actor político detractor de las AAG en el debate público, Camilo González Posso, por un cercano aliado tanto de la agenda política del presidente Gaviria, como de la agenda de política exterior estadounidense, Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El engranaje de este nuevo Ministro de Salud en la ratificación de las AAG en el país se consolidó en la sesión del CNE del 19 de abril de 1993, en la que se analizó la situación sobre las evidencias disponibles del impacto ambiental y sanitario de las AAG con algo de mayor profundidad que en ocasiones anteriores, y en la que se solicitaba al nuevo Ministro de Salud que acreditara la ausencia de daño ambiental y sanitario.

La posición del Ministro Londoño señalaba que con la “política de transición” en el Ministerio se podía desmentir la denunciada fragilidad de los informes de la auditoría ambiental, señalada por expertos del Ministerio de Salud designados por González Posso para la comisión de seguimiento autorizada por el CNE durante la aprobación de las AAG. (CNE, 1993b, f. 7.309)

La estrategia asumida en el CNE fue la de “normalizar el flujo de información” (CNE, 1993b: f. 7.310), es decir, que toda información surgida desde el CNE relacionada con la auditoría ambiental o de cualquier otra instancia estatal sobre vigilancia sanitaria y ambiental de las aspersiones, solo llegaría directamente a manos del director de la Policía Antinarcóticos, al Ministro de Justicia y al Ministro de salud, sin pasar por manos de cargos técnicos, que para ese momento, ya habiendo eliminado la principal oposición política, resultaban los opositores restantes al interior del ejecutivo nacional. Lo que más llama la

atención de esta estrategia es que para ese momento ni el Ministro de Salud, ni el Ministro de Justicia tenían acceso a los informes de la auditoría ambiental, por lo que solicitaban que se les allegaran copias. (CNE, 1993b)

Llama de forma importante la atención el hecho de que se reconoció durante dicha sesión que la crítica de los cargos técnicos sobre la inexistencia de análisis de muestras de agua, material vegetal y tejidos humanos para evaluar la deriva y la toxicidad de las aspersiones era cierta, pues no se había realizado ningún ejercicio de muestreo, por ausencia de redes logísticas, equipamientos para el procesamiento y por falta de destinación presupuestal para ello. (CNE, 1993b, pp. 7-8)

Cabe señalar que el INS, para subsanar la falencia, presentó una propuesta de montaje de laboratorio toxicológico con ese fin, con un presupuesto que representaba menos del 1% de los recursos que para ese momento gestionaba el CNE por concepto de incautaciones, expropiaciones y otros relacionados con bienes del narcotráfico⁹⁸, obteniendo una respuesta negativa dada la “no disponibilidad presupuestal”, y orientando a dicha institución a recabar financiación de entes internacionales. Esa situación puede leerse como una clara falta de voluntad política de cumplir con el compromiso de vigilancia ambiental y sanitaria, al tiempo que cerraba las puertas para el levantamiento de cualquier clase de evidencia que pudiera fortalecer la posición técnico-científica de los detractores de las AAG. (CNE, 1993b)

La nueva conformación política del CNE garantizaba la “unidad de criterio” sobre la inocuidad y eficacia de las AAG, y marcaba el éxito de la estrategia de “alineamiento” de Gaviria y el Ministro de Justicia, conseguida por medio de la exclusión de los detractores políticos y técnico-científicos involucrados en la toma de decisiones sobre las aspersiones. Esta nueva conformación de la arena de decisiones fue la antesala de la propuesta de la Policía Antinarcóticos de extender las AAG al conjunto de CDUI, de amapola, coca y marihuana.

Así, en las sesiones del CNE del 8 y del 28 de junio de 1993, se presentó una primera propuesta verbal, y posteriormente se formalizó con el “Anexo 9”, la solicitud de la Dirección

⁹⁸ La propuesta tenía un presupuesto de COP\$132 millones m.c., mientras en las cuentas presentadas en la misma sesión de los recursos del CNE constaban COP\$23.181 millones por concepto de activos y pasivos incautados, así como COP\$1.510 millones por concepto de metales preciosos (oro y otros) incautados.

de la Policía Antinarcóticos para “[...] fumigar con herbicidas cultivos ilícitos, además de la Amapola” (CNE, 1993a, f. 7523).

El principal argumento para la solicitud era, como lo había sido para los cultivos de amapola, el crecimiento del área cultivada de coca y marihuana en los departamentos de Guanía, Putumayo, Vaupés, Sierra de la Macarena, Cesar, Caquetá, Puerto Inírida, Miraflores en el Guaviare, que ascendía según los cálculo de dichas institución a más de 20.000 ha. (CNE, 1993a)

Según se discutió en dichas sesiones, la propuesta también contaba con la anuencia de la auditoría ambiental, dado que

[...] el Doctor Parra, Auditor Ambiental había presentado una propuesta para fumigar cultivos de coca, donde precisaba la cantidad de litros del herbicida por cada hectárea cultivada, herbicida que estaría sujeto a estudios sobre efectos ambientales que podrían producirse. (CNE, 1993a, p. 5)

Cabe destacar que no era la primera ocasión en que la auditoría ambiental parecía ir más allá de los objetivos de vigilancia del impacto ambiental y sanitario de las AAG, y se adentraba en análisis y recomendaciones propias de la efectividad de la actividad erradicadora. En informes previos, como los del primer semestre de 1992, se puede ver que el auditor Luis Eduardo Parra hacía recomendaciones de ampliación de la flotilla de aeronaves fumigadoras, la ampliación de zonas de fumigación y la estrategia de divulgación de la información sobre las AAG a autoridades políticas y a la población civil, lo que, aunado a la dependencia directa de la auditoría a la Policía Antinarcóticas, hizo que instancias como la CC cuestionará desde muy temprano en la implementación de la política la falta de autonomía e imparcialidad de esta instancia. Esto le restaba credibilidad a sus informes y al conjunto de la evidencia que se sustentaba en su trabajo. (Parra, 1992; 1992a; 1992b)

Se puede afirmar que, en general, la auditoría ambiental fue un ejercicio con múltiples debilidades técnicas, reconocidas en buena medida por su director Luis Eduardo Parra, pero que cumplió la función de responder a las demandas de control de las AAG ante la opinión pública, e incluso ante la CC. Con todo, más que una evaluación independiente, como hacía pensar la expectativa de la promesa de seguimiento técnico estricto, la auditoría fue un elemento más de la planeación de las aspersiones, que de entrada declaraba a las mismas como una necesidad ética y moral, y cuya preocupación central era el diagnóstico de la magnitud del área sembrada de CDUI, así como el mejoramiento de la efectividad erradicadora de las AAG, y no la evaluación de los posibles

impactos sanitarios y ambientales de la misma. En esa línea se comprende mejor que, por ejemplo, la auditoría ambiental sugería la ampliación de los equipos militares y no la necesidad de los laboratorios toxicológicos requeridos para los análisis de impacto. (Parra, 1992; 1992a; 1992b)

En todo caso, y previendo las posibles disputas y controversias que pudieran surgir con la ampliación de las AAG, el Ministro de Justicia, Andrés González Díaz, solicitó que la propuesta se presentará con parámetros precisos de dosis a aplicar, extensiones a afectar, y una descripción detallada de la auditoría que se llevaría a cabo sobre el ambiente y la población. (CNE, 1993a)

La prevención del CNE sobre los posibles conflictos de las AAG ampliadas no sólo estaban fundadas en la gran controversia de la primera fase de aspersiones sobre cultivos de amapola, sino en que los datos recientes de una encuesta de orden nacional realizada por la Unesco, y los Ministerios de Educación y Comunicaciones, señalaban que,

[...] Es generalizada la opinión respecto a la existencia de corrupción en los estamentos que tienen la responsabilidad de enfrentar el problema de las drogas. El 98% de los educadores y los clérigos, el 95% de los multiplicadores de opinión, el 94% de los padres e hijos y aún el 89% de las autoridades administrativas, cree que la droga corrompe a las autoridades y otros estamentos de la sociedad.

Los diversos estamentos consultados opinan que la mayor carencia del Gobierno en la lucha contra la droga es la claridad en el manejo del tema. En segundo lugar aparece la falta de decisión política. En contraposición, la opinión generalizada es que lo que menos ha faltado han sido recursos militares.

En general, los encuestados desconfían de la capacidad y transparencia de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Como ya se dijo, más del 55% considera que no han faltado recursos militares, más del 80% cree que tener más efectivos militares o de policía ayudaría poco o nada a resolver el problema de la producción, y menos del 8% cree que el incremento de las acciones militares sea la acción más efectiva para combatir el narcotráfico.

[...] Más del 90% de los entrevistados institucionales opina que la sustitución de cultivos es la mejor alternativa a la producción de cultivos ilícitos." (UNESCO, Ministerio de Educación, Ministerio de Comunicaciones, 1992, pp. 4-6)

Es decir, la encuesta reiteraba la oposición generalizada de autoridades políticas, sociales y de la población en general a las acciones militares de guerra contra el narcotráfico, que incluían a las AAG, lo que permitía prever que pasar de asperjar áreas cultivadas con amapola, por regla general más inhóspitas, a asperjar zonas cultivadas de coca y marihuana mucho más imbricadas territorialmente con zonas colonizadas, aumentaría la conflictividad de forma importante.

A pesar de las declaraciones del gobierno sobre el avance de las AAG y de los resultados de la auditoría, las autoridades y comunidades asperjadas, como en el caso del Cauca, señalaban, en voces como la del Gobernador, la Contraloría Departamental y las comunidades, impactos en salud, aspersiones en cultivos de subsistencia, afectación de cultivos de pancoger y contaminación de fuentes hídricas, al tiempo que solicitaban información oficial sobre la evaluación adelantada de impactos ambientales y sanitarios⁹⁹. En Neiva, el Gerente de Empresas Públicas denunciaba que se estaban realizando aspersiones cercanas al punto de recolección de aguas de dicha ciudad y solicitaba al Procurador General detenerlas¹⁰⁰.

Entretanto, la información sobre el avance efectivo de la erradicación con AAG seguía difundiéndose en la opinión pública por medio de informes de la DNE, que señalaban que para mayo de 1993 se había disminuido en un 54,4% los CDUI de amapola en el país, lo que llevaba a anunciar al subdirector de la Policía Antinarcóticos que estos cultivos estaban “prácticamente controlados” y que se venía “ganando la guerra en forma lenta pero segura”¹⁰¹⁻¹⁰². A su pesar, el mensaje central de la Consulta Técnica Internacional sobre el Cultivo de Amapola en América Latina, auspiciada por la UNDCP, realizada a finales de mayo de 1993 en Bogotá, y con asistencia de representantes de organismo multilaterales como la ONU, FAO, OEA, y delegados de gobiernos de América y Europa, fue diametralmente opuesto: la guerra antidrogas en Colombia y el mundo fracasaba. Desde la Consulta señalaban que:

[...] Estudios técnico-científicos, observaciones sociológicas de campo y estadísticas policiales, evidencian el virtual fracaso de las tres estrategias [fumigación, represión policial y sustitución de cultivos] y la urgencia de una nueva política criminal y socioeconómica contra las drogas.¹⁰³

Las cifras oficiales presentadas por la Policía Antinarcóticos en el evento también eran distantes de la reducción del 54,5% anunciado días antes, pues señalaban que

En 1992, Colombia fumigó con glifosato 12.864 de una total de 19.442 hectáreas descubiertas. Con todo, a la fecha, el estimativo sitúa en 14.408 las hectáreas cultivadas¹⁰⁴.

⁹⁹ “Glifosato no sólo contra amapola” *El País*, 03 de mayo de 1993, 10A.

¹⁰⁰ “Campaña para racionar el uso del agua en Neiva” *El Espectador*, 19 de noviembre de 1992, 16A.

¹⁰¹ “Descendió 54.5% cultivo de amapola en Colombia” *El Nuevo Siglo*, 23 de mayo de 1993, 10.

¹⁰² “Se incrementa ofensiva contra cultivos de amapola” *El Nuevo Siglo*, 25 de mayo de 1993, 10A.

¹⁰³ “Amapola: en entredicho la fumigación y sustitución” *El Tiempo*, 1A-12A.

¹⁰⁴ “Amapola: en entredicho la fumigación y sustitución” *El Tiempo*, 1A-12A.

A pesar de que dicha consulta estuvo marcada por la intencionalidad de resaltar la dimensión social del problema del narcotráfico, Molano señala que la posición representada por las autoridades colombianas fue en sentido opuesto:

[...] Los funcionarios del gobierno, por su lado, con cuadros estadísticos y voces de mando, se empeñaron durante la Consulta en demostrar que la fumigación era una gran solución. Para ellos el problema de la droga sigue siendo una cuestión de seguridad, tal como lo concibió Reagan y Bush. Es decir, de enemigo interno y guerra sin cuartel contra los productores. Así, en este sentido, la droga es hermana de la subversión.¹⁰⁵

Llama la atención que el Gobierno Nacional parecía tener un doble discurso sobre la efectividad de las AAG: uno frente a la comunidad nacional y otro frente a la internacional. Si internamente se afirmaba que era una medida eficaz y permanente, de cara a la comunidad internacional, el Director Nacional de Estupefacientes, Gabriel de Vega Pinzón, señalaba que la medida era inútil sin otras acciones de la comunidad internacional para acabar con el mercado de narcóticos y que las AAG eran una medida coyuntural¹⁰⁶. Internacionalmente Colombia señalaba la relevancia del esfuerzo mancomunado e integral para atacar todos los eslabones de la producción, comercialización y consumo, e incluso señalaba la desproporción de concentrar la represión sobre el campesinado, al que retrataba como acorralado por la crisis económica de la agricultura: “Frente a ese desalentador panorama económico ningún campesino, de ninguna parte del planeta, está dispuesto a dejarse morir de hambre, ni dejar morir de inanición a su familia.” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 1993, p. 26). Con todo, internamente se concentraba en la represión de la producción¹⁰⁷.

De igual forma, contradictoriamente existía una retórica cada vez más usada por los voceros gubernamentales de prevención integral del consumo de drogas y de tratamiento integral de los CDUI, a pesar de que con claridad el énfasis de la política de guerra contra las drogas era el represivo, como lo denotaba la distribución del presupuesto de ayuda, concentrado en la “ayuda directa” (acciones militares) cerca de diez veces superior sobre el de las “otras medidas”¹⁰⁸. Hechos como el que en la Cumbre Antidrogas de San Antonio

¹⁰⁵ “El gato y el glifosato” *El Tiempo*, 30 de mayo de 1993, 3C.

¹⁰⁶ “Cooperación internacional para arrasarlo con amapola: Gobierno” *La República*, 2 de mayo de 1992, 9A.

¹⁰⁷ Ver por ejemplo el informe de la delegación colombiana ante el trigésimo sexto período de sesiones de la comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, realizada en la ciudad de Viena en 1993, de la que participaron el Ministro de justicia, Andrés González, el director nacional de estupefacientes, Gabriel de Vega Pinzón, y el Fiscal General de la Nación, Álvaro Osorio Chacón.

¹⁰⁸ “La amapola de todos los Andes” *El Espectador*, 24 de enero de 1993, 1C.

de 1992 realizada en Texas, Estados Unidos, los indicadores más relevantes fueran los de narcóticos decomisados, capturas y condenas de sindicados y número de hectáreas asperjadas, son otra muestra de ello. Para ilustrar dicho énfasis, se puede señalar que tanto en 1994, como en 1995, entre el 85% y el 90% del total de recursos del Estado colombiano en su lucha antidrogas fueron para acciones represivas adelantadas por el Ministerio de Defensa¹⁰⁹. (CNE, 1995c; Vargas y Barragán 1995)

En la medida en que avanzaron las AAG se desarrollaron estrategias de resistencia por parte de los cultivadores y de las fuerzas insurgentes con presencia en dichos territorios, que iban desde el uso de “aguapanela” para proteger y lavar las plantas asperjadas, el uso de cables para derribar las aeronaves fumigadoras, hasta ataques por parte de las fuerzas insurgentes a los helicópteros y avionetas asperjadoras. Esto, aunado a la resiembra en las zonas asperjadas, hizo que también las autoridades locales pusieran en tela de juicio la eficacia de la política¹¹⁰.

La respuesta de la DNE ante estas estrategias fue la militar, con la conformación de bases erradicadoras “anti amapola” permanentes en las áreas de operación: Huila, Cauca y Tolima¹¹¹. Algunas consecuencias inmediatas de la intensificación del accionar de las fuerzas armadas fueron la restricción de alimentos, licores y tránsito de personas “no residentes” en las zonas de aspersión. Se militarizaban los territorios asperjados intensificando el conflicto.¹¹²

Ese era el complejo escenario de implementación de las AAG en que se daba la solicitud de la Policía Antinarcóticos para ampliarlas al conjunto de CDUJ. Con el nuevo contexto al interior del CNE establecido, la propuesta avanzó rápidamente y la Dirección Nacional de Estupefacientes propuso a la Sierra Nevada de Santa Marta como territorio experimental de dichas aspersiones, lo que de inmediato generó un nuevo rechazo del Gobernador del Magdalena¹¹³, y de voces del escenario político nacional, como la del pre-

¹⁰⁹ Kalmanovitz señala que en el periodo de mediados de la década de 1970 y de 1990, se triplicó el gasto en seguridad interna y gastos militares, mientras que el gasto social tuvo un descenso de al menos 2 puntos porcentuales del PIB. (Kalmanovitz, Vargas y Borrero, 1994)

¹¹⁰ “Glifosato: ¿abono para la amapola? Fracaso sustitución de cultivos” *Vanguardia Liberal*, 11 de septiembre de 1992, 7A.

¹¹¹ “Bases anti amapola en tres departamentos. En Huila fueron atacados un helicóptero y un avión” *El Tiempo*, 17 de agosto de 1992, 12A.

¹¹² “Gran Bretaña apoya lucha contra el tráfico de drogas” *El Tiempo*, 10 de septiembre de 1992, 12B.

¹¹³ “En agosto se iniciará cultivos de marihuana y coca. Afirma Director Antinarcóticos” *El Heraldo*, 15 de julio de 1993, 4D.

candidato presidencial del Partido Liberal, Ernesto Samper, que señalaba que la aspersión con glifosato sería irracional y destructiva. Similar postura asumieron indígenas, gremios, entidades ambientales y agropecuarias de la Sierra.¹¹⁴⁻¹¹⁵

La respuesta oficial a esas nuevas críticas la dio el nuevo Director General de la Policía Antinarcóticos, coronel Teodoro Campo Gómez, quien declaró que

[...] Cuatro años y medio después de haberse fumigado la Sierra Nevada de Santa Marta con glifosato, aún nadie puede demostrar que por este método utilizado se hubiese causado daño en el ecosistema de la zona, ni en la salud de los nativos, campesinos y en general todo ser vivo.¹¹⁶

En la misma matriz argumentativa de defensa de las AAG, el Ministro de Justicia, Andrés González Díaz, denunciaba que eran los cultivadores los destructores de la Sierra Nevada y que el CNE debía actuar para protegerla de los “[...] comerciantes de violencia, corrupción y de depredación ecológica.”¹¹⁷ (CNE, 1993c). Con todo, la erradicación manual inició antes de la aprobación del uso del glifosato, con el visto bueno de las comunidades indígenas que señalaban, a través del vocero de mamós arhuacos, Crispín Izquierdo, que el problema de la coca era foráneo y que de erradicarse debía hacerse de forma manual y no con el uso del glifosato.¹¹⁸ (Ministerio de Justicia y del Derecho, 1993)

Entre tanto, en una iniciativa del Congreso de la República de adelantar foros itinerantes en el territorio nacional para discutir alternativas tendientes a resolver el problema de las drogas hacia finales de 1993, en el “Foro sobre problemas del tráfico de drogas” realizado en Cali, y en el que participó una comisión accidental del Congreso de la República y múltiples autoridades civiles y militares locales, se expresó mayoritariamente que ante el aparente fracaso de las estrategias de erradicación se debía “terminar con la represión, despenalizar el narcotráfico e iniciar un proceso de concertación [...]”¹¹⁹

Posiciones similares asumieron los senadores Enrique Gómez Hurtado, Bernardo Gutiérrez y el abogado Eduardo Umaña Mendoza. El senador Gómez Hurtado y Umaña

¹¹⁴ “Samper propone 3 fórmulas para superar crisis bananera” *El Heraldo*, 25 de julio de 1993, 15A.

¹¹⁵ “No hay orden para fumigar con glifosato en la sierra. Dice procuradora” *El Heraldo*, 10 de febrero de 1992, 1D.

¹¹⁶ Citado por “No hay orden para fumigar con glifosato en la sierra. Dice procuradora” *El Heraldo*, 10 de febrero de 1992, 1D.

¹¹⁷ Citado por PEÑA, “Plan contra cultivos de narcóticos en la Sierra. Anuncia Ministro de Justicia” *El Heraldo*, 28 de agosto de 1993, 14A.

¹¹⁸ “Anticipan erradicación de cocaína y marihuana” *El Tiempo*, 07 de septiembre de 1993, 12B.

¹¹⁹ “¿Despenalización del narcotráfico? Recomiendan más concentración y menos represión” *El País*, 11 de septiembre de 1993, 6D.

Mendoza insistían en la necesidad de una comprensión geopolítica del problema para su superación efectiva y escalaban su crítica a la necesidad de exigir resultados en la lucha contra el lavado de dinero, en particular, investigando la labor de los bancos y otros actores corporativos, y las acciones de los países consumidores.¹²⁰

Cabe señalar que, si bien las propuestas de despenalización y regulación pública del narcotráfico por parte de actores gubernamentales no eran nuevas y se pueden rastrear desde el inicio del boom marimbero a final de la década de 1970, cuando en 1979 el entonces presidente de la Asociación Nacional de instituciones Financieras (ANIF), Ernesto Samper, y Gustavo de Greiff, primer Fiscal General de la Nación durante el gobierno Gaviria, llamaban a considerar dicha posibilidad como una reacción estatal seria frente al problema, esta reedición de la propuesta despenalizadora ocurría al mismo tiempo que la CC despenalizaba el porte de la dosis mínima de narcóticos. Estos dos hechos, aunados al ya denunciado aumento de cultivos, fueron interpretados por el Gobierno estadounidense como signos de la “bajada de guardia” del Gobierno colombiano frente al narcotráfico y motivaron nuevos requerimientos de intensificación de lucha contra las drogas.¹²¹ (Camacho, López Restrepo, Thoumi, 1999)

Para ese momento la aprobación por parte del CNE de las AAG sobre cultivos de coca, marihuana y amapola solo dependía, como lo expresaba el coronel de Vega Pinzón, de los conceptos de viabilidad de parte del Ministerio de Salud y del INDERENA¹²²⁻¹²³. Así, los conceptos positivos no tardaron en llegar, manteniendo, sin embargo, la exigencia de una auditoría ambiental y el cumplimiento de los parámetros técnicos establecidos, dando paso a la formulación de la Política de Erradicación de Cultivos Ilícitos a través de la Resolución 001 de febrero de 1994 del CNE (CNE, 1994, p. 2).

El concepto solicitado al Ministro de salud señalaba

En relación al concepto solicitado por esa Dirección respecto a la fumigación con herbicidas de los cultivos ilícitos de coca y marihuana solicitado en su oficio de septiembre pasado, me permito recordar a esa entidad que en enero de 1991 el Consejo Nacional de Estupefacientes fijó una estrategia de acción basada en

¹²⁰ “¿Hay que despenalizar la droga?” *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1993, 12.

¹²¹ “Un siglo de relaciones ‘narcotizadas’ por la adicción y el tráfico de drogas” *El Nuevo Siglo*, 20 de julio de 1994, 17A.

¹²² “Fumigarán con glifosato los cultivos de marihuana. Si el Inderena y Ministro de Salud dejan” *El Colombiano*, 16 de septiembre de 1993, 13A.

¹²³ “Lluvia de glifosato en Sierra Nevada. Inderena y Ministro de Salud dirán la última palabra” *El Mundo*, 17 de septiembre de 1993, 2A

principios universales sobre el reconocimiento previo de las áreas de cultivo, la selección de los métodos de aplicación y el planteamiento de los operativos.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud presentó al Consejo de Estupefacientes un Plan de Salud basado en los principios de la vigilancia epidemiológica, el cual se constituye, en asocio con la auditoría ambiental, en garante de la protección de la salud de las personas y del ambiente.

Por las consideraciones anteriores, este Despacho considera apropiado el ratificar la validez y conveniencia de la estrategia de acción fijada en el Comunicado emitido por el Consejo Nacional de Estupefacientes el 31 de Enero de 1992 respecto a las normas que guían el proceso de erradicación de la amapola, las cuales deben ser mantenidas en el nuevo uso que se propone.

Atentamente,

JUAN LUIS LONDOÑO DE LA CUESTA

Ministro de Salud (firmado) (CNE, 1994, p. 3)

En un sentido muy similar se pronunciaba el gerente general del INDERENA, Manuel Rodríguez Becerra, que resaltaba la necesidad de “[...] *cumplimiento de las normas específicas y técnicas que se establecieron para el proceso de erradicación del cultivo de amapola [...]*” (CNE, 1994, p. 4) para la extensión de las AAG a todos los CDUJ.

al iniciarse el proceso de fumigación en el Departamento del Huila, la Policía Antinarcóticos estableció diez (10) normas en el aspecto ambiental, entre otras: No se aplicará el herbicida sobre zonas pobladas, criaderos de peces, abejas, aves u otros animales y en Áreas de Manejo Especial; no se fumigará en sitios cercanos a cursos o fuentes de agua; no sobrevolar acueductos, escuelas y demás lugares que representan riesgos para la salud humana y sanidad ambiental; y ratifica la aceptación de la estrategia de acción fijada en el comunicado del Consejo Nacional de Estupefacientes del 31 de enero de 1992 antes citado, destacando la importancia de contar con una Auditoría Ambiental para supervisión y control ambiental del proceso de erradicación de cultivos ilícitos.” (CNE, 1993, p. 2)

Sobre el proceso de aprobación del PECIG al interior del CNE cabe destacar algunos aspectos. El primero, es que en el documento titulado “Erradicación de cultivos de Marihuana”, presentado por la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional como parte de los protocolos de erradicación, se señalaban, sin referencia, los documentos de la industria productora como única fuente técnico-científica sobre la seguridad sanitaria y ambiental del glifosato, argumentando que el herbicida era menos tóxico que la Vitamina A, la aspirina o la sal de mesa:

De acuerdo con la literatura técnica y científica reportada por la casa Monsanto, el herbicida Round Up o Glifosato es un instrumento muy eficaz para el manejo de malezas o control de vegetación indeseable que compite con los cultivos productores de alimentos y materias primas para las diferentes industrias, por lo cual se está

comercializando y usando efectivamente en muchos países del mundo, incluido Colombia.

Por su toxicología, está clasificado como un producto agroquímico de categoría III, DL50 = 5.000 mg/kg, por estudios comparativos es menos tóxico que la sal común [...] (Policía Nacional, 1993, p. 23)

De igual forma, el documento reconocía que el seguimiento de los lineamientos de erradicación manual y mecánica eran de muy difícil cumplimiento, lo que permitía prever un uso “ampliado” de las AAG sobre cultivos de toda extensión:

Los cultivos ilícitos se pueden destruir con métodos mecánicos tales como desarraigado, corte o derribo de las plantas. Estos métodos no presentan riesgos para el ambiente, son muy selectivos y son factible cuando los cultivos están concentrados en áreas accesibles. Sin embargo, las plantaciones ilegales son generalmente pequeñas, ampliamente esparcidas y se encuentran en áreas remotas. Por consiguiente, estos métodos implicarán problemas de logística, alistamiento, transporte, abastecimiento, supervisión y seguridad física para una gran fuerza laboral que debe dispersarse ampliamente por periodos cortos. (Policía Nacional, 1993, p. 19)

Pero las mayores discrepancias se dieron con algunas afirmaciones emitidas al interior del CNE y hacia la opinión pública por parte de los oficiales de la Policía y del ejecutivo nacional, sobre la inocuidad y falta de evidencia de impactos tóxicos del glifosato, que se repetían en el protocolo de la Policía Nacional, en el que señalaban, por ejemplo, que “No se ha presentado un solo caso en Colombia o en alguna otra parte, en que el glifosato haya causado lesiones a seres humanos o daños al medio ambiente.” (Policía Nacional, 1993: 11)

Es muy relevante señalar que a pesar de los conceptos favorables para el inicio del PECIG de parte de estas instituciones, los documentos producidos por los cuadros técnicos que se establecían como requisito legal para la actuación del CNE, apuntaban serias discrepancias con la postura oficial de dicho organismo. En particular, los documentos presentados en la sesión del 23 de diciembre de 1993 por parte del Ministerio de Salud, que no tiene autorías personales, titulados “Plan de salud frente a la aplicación de herbicidas en la erradicación de cultivos ilícitos” e “Información sobre glifosato uso y toxicología. Boletín No. 1”, son los que mayores distancias marcaban con la evidencia científica en que se basaba la defensa de inocuidad de las AAG por parte de los promotores. De hecho, los documentos retoman en buena medida el posicionamiento de reconocer un perfil de toxicidad humana y ambiental ampliado, señalando muchos mayores riesgos de intoxicaciones agudas severas y posibilidad de efectos crónicos aún indeterminados en el

estado del conocimiento científico para el momento, como el de carcinogenicidad. (Ministerio de salud, 1993)

De hecho, los dos documentos se acercan mucho más a la postura del Comité de Expertos en Herbicidas, y de los Expertos Técnicos del Ministro de Salud que presentaron los primeros reparos técnicos durante la aprobación de las AAG para amapola, pues incluso hacían citas extensas de dichas producciones.

Por ejemplo, en el documento de Plan de Salud, se señalaba sobre las AAG previas:

Con base en los antecedentes de este tipo de aplicación y la información disponible se puede concluir lo siguiente:

No se cumplieron las recomendaciones por el Grupo de Expertos en Herbicidas citado por el Instituto Nacional de Salud en 1984 en el sentido de que se hiciera un estudio experimental y de vigilancia epidemiológica cuando se hizo la aplicación sobre medio ambiente de GLIFOSATO PARA MARIHUANA.

Ninguna Institución de Salud hasta la fecha ha realizado un estudio de seguimiento sobre los efectos en la salud de las personas derivado de este tipo de aplicación.

De continuar con esta situación y ante la perspectiva del incremento de este tipo de control se plantean condiciones mínimas de trabajo con el propósito de proteger la salud de las personas.

El Glifosato es una sustancia para la que los datos de toxicidad aguda en humanos es poco conocida y no se saben cuáles sean sus efectos en nuestra población y nuestro ambiente, por lo cual se deben tomar medidas de prevención y ejercer un control estricto en Colombia, que nos permita reducir al mínimo los riesgos derivados de su aplicación. (Ministerio de salud, 1993, p. 3)

Desde ese potente posicionamiento, el documento de Plan de Salud desarrollaba una cuidadosa descripción de un plan de vigilancia epidemiológica con altos requerimientos técnicos y humanos capaz de hacer seguimiento en tiempo real de las AAG a escala nacional. Entre los elementos que incluía el Plan estaba el montaje de una red de laboratorios toxicológicos capaces de procesar un número elevado de muestras ambientales y humanas, y la capacitación para profesionales de la salud y las poblaciones de los territorios a asperjar sobre identificación de intoxicaciones por herbicidas fosforados, y protocolos de tratamiento clínico para intoxicaciones agudas. Llama la atención que entre las medidas propuestas por el plan estaban la de declarar la intoxicación como enfermedad de notificación obligatoria, lo que permitiría un mejor seguimiento de las mismas. A la postre, ninguna de esas recomendaciones fueron tomadas en cuenta por el CNE, ni desarrolladas posteriormente, y fueron desechadas, muy probablemente por ser emitidas por lo que los

promotores del PECIG consideraban como la resistencia técnico-científica de expertos al interior del Ministerio de Salud, sin mayor trascendencia política. (Ministerio de salud, 1993)

Se debe señalar que estos documentos del Ministro de Salud contaban con una bibliografía amplia y actualizada, que incluía artículos de revisión de los efectos tóxicos del glifosato en humanos, en modelos animales y ambientales. También incluía referencias de agencias de salud internacionales, como la Monografía de la IARC de 1977, sobre sustancias carcinogénicas, última edición disponible para la época. De forma llamativa, incluía literatura reciente, como la de Tominack et al. (1991) y Talbot et al. (1991), que reportaban análisis de series de casos de intoxicación accidental o suicida con glifosato y, con base en ello, proponía un plan de tratamiento clínico para la posible intoxicación aguda derivada de la aplicación de las AAG, contradiciendo la afirmación del informe de la Policía Nacional, que minimizaba de forma absoluta los riesgos de este tipo. (Ministerio de salud, 1993, p. 13)

Cabe resaltar también, la enorme distancia de los posicionamientos técnicos al interior del CNE, respecto al informe que ese mismo año presentaba el gobierno colombiano ante la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en la que entre otras cosas señalaba falazmente

Diariamente y en las horas posteriores a la fumigación se realizan las actividades de reconocimiento de las áreas fumigadas para verificar la efectividad del tratamiento y reconocer que no se haya causado daño alguno a la vegetación adyacente. Esta labor se realiza bajando directamente a los lotes, inspeccionándolos detalladamente **y tomando pruebas de la tierra y del agua para su inmediato análisis.** (Ministerio de Justicia y del Derecho, 1993: 29. Énfasis nuestro)

Con todo, estos reparos y discrepancias registradas en los documentos técnicos no llegaron a repercutir en la toma de decisiones, ni en el posicionamiento del CNE o de sus miembros ante la opinión pública. Ni el documento de plan de salud, ni los protocolos de implementación de las AAG, ni ninguna otra clase de documentos técnicos fueron puestas a disposición pública. De esa forma se trazaba un curso decidido de intensificación de la guerra contra las drogas en el país.

1.2. Síntesis explicativa desde la controversia científica

La controversia alrededor de la AAG del PECIG se puede identificar desde su aprobación por parte del CNE sobre cultivos de Amapola. Fue el Ministro de Salud, un actor autoidentificado como no experto, quien levantó la controversia sobre su nocividad/inocuidad y su eficacia/ineficacia, aduciendo a conocimiento científico internacional, en particular sobre toxicidad crónica, relacionada con efectos mutagénicos y carcinogénicos, resaltando la incertidumbre de resultados contradictorios de los estudios toxicológicos y epidemiológicos, así como el fraude en la producción de conocimiento asociado a la casa productora del producto comercial RoundUp.

A esta voz líder del grupo detractor de las AAG se unieron otros actores políticos y sociales, que señalaban la necesidad de adelantar estudios toxicológicos y de impacto ambiental nacionales previos al inicio de las aspersiones, en los territorios que serían afectados, en especial sobre los ecosistemas de páramo y bosque andino.

El papel de la experticia nacional fue relevante por parte de los actores detractores, quienes apalancados en el espacio de poder político abierto por la transformaciones de las reglas de juego implicadas en la CP-1991, y que permitió que actores como la AD-M19 llegaran a ocupar espacios de dirección al interior del Ministerio de Salud, activaron un ejercicio de experticia que produjo los primeros documentos técnico-científicos identificados en la controversia, que tuvieron un gran peso para la transformación del discurso gubernamental alrededor de la forma de implementación de las AAG, y que se mantuvieron como referentes de conocimiento válido para los cuadros técnicos de las instituciones encargadas del control de los impactos de las aspersiones, que continuamente se distanciaron de las posturas de defensa a ultranza de la inocuidad del herbicida.

Cabe señalar que el Ministro de Salud también retomó la producción científica de un ejercicio previo de experticia relacionado con la controversia suscitada alrededor de las AAA durante la década de 1980, el del Comité de Expertos en Herbicidas, adelantado por cuadros técnicos del Instituto Nacional de Salud, y otros expertos del campo académico nacional e internacional. Dicho ejercicio de experticia resulta aún más relevante para la controversia, dado que era el único posicionamiento técnico-científico que contaba con pruebas de campo sobre las condiciones técnicas de aspersión y con revisión bibliográfica amplia de literatura internacional sobre toxicidad ambiental y en humanos del glifosato y

otros agentes previamente usados en las AAA. Desde allí, este grupo era enfático en no recomendar la aspersión aérea de ningún herbicida con fines antinarcóticos. Como fue dicho antes, también resulta relevante señalar el ejercicio de coerción por medio de intento de censura y amenaza del coordinador de dicho Comité, relacionado con sus resultados publicados y su posicionamiento frente a las AAA.

También se debe señalar que, si bien el ejecutivo nacional y la mayoría de miembros del CNE afines a este, promotores de las AAG, señalaban la existencia de estudios privados previos adelantados por la empresa Ecoforest que demostraban la inocuidad humana y ambiental de las AAA durante la década del 1980, esos documentos no fueron difundidos públicamente, no reposan en los archivos del CNE, ni fueron allegados como pruebas a la Corte Constitucional durante los procesos de falló de tutelas relacionados con las aspersiones en los que se solicitaron las evidencias científicas que soportaban la decisión de iniciar las aspersiones.

De parte de los promotores del PECIG, en particular el presidente de la República y el ministro de justicia, la defensa de la medida se desarrolló aduciendo a conocimientos científicos producidos o evaluados por agencias internacionales como la EPA, la OMS y la FAO entre otras. La principal evidencia científica usada fue la de los estudios de perfil toxicológico emitidos por la propia casa productora, Monsanto, concentrándose en uno de los parámetros de toxicidad, la DL50, y usando como principal estrategia de defensa el equiparar el riesgo tóxico de la aplicación de glifosato, que no RoundUp, en la agricultura comercial, con el riesgo tóxico del uso de dicho producto en aspersiones antinarcóticos.

Así, tanto la defensa técnico-científica de la inocuidad del glifosato, como la crítica de la nocividad del RoundUp en el marco de las AAG, tenía su núcleo de producción de conocimiento en esferas internacionales, particularmente anglosajonas y europeas, con la diferencia, de que la principal movilización de la experticia técnico científica nacional se dio en el campo de los detractores de las AAG, produciendo los primeros documentos técnico-científicos públicos de carácter nacional que cuestionaban la postura gubernamental, señalando la incertidumbre sobre la toxicidad existente en la literatura internacional, la ausencia de evidencia local que garantizara la seguridad en las condiciones específicas en que se desarrollarían las AAG, y sustentando en dichas premisas la necesidad de investigación local, de configuración de sistemas públicos de vigilancia epidemiológica y de consideración de soluciones de erradicación alternativas.

En términos de autoridad científica, las fuentes citadas dentro del campo de la toxicología y la epidemiología eran de mayor autoridad por parte de los promotores del PECIG, que por parte de los detractores: en el primer caso, agencias internacionales con la mayor autoridad en sus campos; y en el segundo, investigadores independientes y ONGs con menor autoridad en sus campos.

La alineación política de dichos actores científicos internacionales era clara en su mayoría, dado el alto grado de dependencia política o económicamente del gobierno estadounidense, el principal promotor de las AAG en la agenda antinarcóticos global. Por parte de los detractores, los autores de los documentos técnico-científicos eran investigadores de instituciones públicas, en algunos casos, como el del Comité de Expertos en Herbicidas, sin filiación política identificable, y en otros, como el Comité de Expertos del Ministro de Salud, cercanos a las fuerzas políticas de izquierda recientemente incluidas en el orden democrático colombiano, como la AD-M19. En todo caso se debe señalar que ningún actor científico acompañó la producción de evidencia sobre las denuncias de afectaciones de las comunidades a través de ejercicios de investigación de campo.

En términos de estrategias políticas de afrontamiento de la controversia, mientras los detractores ejercían la denuncia pública y medidas de protesta pacífica, los promotores ejecutaron una agresiva campaña de criminalización de los detractores. También adelantaron estrategias de deslegitimación y ridiculización, desarrollando argumentos que tensaban al máximo sus propias categorías teóricas, pero que producían efectos en el debate público, como la comparación de toxicidad de la aspirina o la sal de mesa con el glifosato.

La deslegitimación no sólo pasó por calificar las exigencias de las comunidades de los territorios afectados como ilegales, sino en su criminalización, señalándolas como promotoras del narcotráfico y como encarnaciones de un orden social responsable de los conflictos nacionales. El sobredimensionamiento de los efectos del fenómeno del narcotráfico le permitió al régimen político una nueva bandera de unidad en torno a una potente fuerza desestabilizadora, culpada de ser la principal causa de la violencia social y política en el país.

Finalmente, los promotores del PECIG activamente excluyeron de la toma de decisiones a los principales líderes detractores, ejemplificado con el reemplazo del Ministro de Salud y el Contralor General de la Nación al interior del CNE, y en el continuo

desconocimiento de las voces de protesta en el legislativo, de las autoridades locales, y de las comunidades protestantes, imponiendo así las AAG, que se presentaron desde una instancia muy temprana como 'innegociables'.

La violencia represiva contra las protestas fue de baja intensidad en este periodo, aunque la estigmatización y criminalización pública de parte de los promotores hacia los detractores de las AAG fue intensa, y se difundió ampliamente en la gran mayoría de medios de comunicación nacional que replicaban sin criticar dicha posición, por lo que se pueden afirmar que el grado de violencia durante la configuración del PECIG fue alto.

Una vez iniciadas las AAG fueron las comunidades de los territorios asperjados las que adelantaron las denuncias de daños a la salud, dados por toxicidad aguda, como irritación dérmica, gastrointestinal y neurotoxicidad, así como afectaciones sobre la actividad agropecuaria y el agua. La denuncia de la poca selectividad de las AAG aparece en este periodo, indicando que se desarrollaban de forma indiscriminada. Cabe señalar que las comunidades insistían en la necesidad de comprender y atacar el problema de los CDUI desde una perspectiva territorial de desarrollo alternativo, con la que sólo dialogaron muy residualmente el conjunto de actores científicos involucrados en la controversia. Así, el problema alrededor del impacto socioambiental de las AAG se limitó centralmente a la discusión de su toxicidad aguda, y no a ningún otro elemento sanitario relevado por las comunidades afectadas, como la seguridad alimentaria.

Desde los promotores de las AAG se desarrolló la Auditoría Ambiental que pretendía evaluar la ocurrencia de posibles daños. Dicho ejercicio, diáfano cooptado por las autoridades policiales y políticas más radicales en la defensa de las aspersiones, no llegó a investigar ni responder a las quejas que ya se presentaban, ni difundió públicamente sus informes.

Se debe resaltar que los informes sólo se presentaron en estrados judiciales, en los que recibieron importantes críticas por la subordinación directa de los investigadores de la auditoría a instancias castrenses. También se debe señalar que se obstaculizó activamente el acceso a estos informes a los detractores técnico-científicos del PECIG, como los cuadros técnicos del Ministerio de Salud, como se evidencia en las actas del CNE, aparentemente por el reconocimiento de las importantes falencias en materia de metodología de investigación de la Auditoría, como por ejemplo, la no realización de análisis de tejido vegetal, animal, humano, o de aguas o suelos, representando un claro

incumplimiento de los protocolos de investigación de la auditoría y del compromiso público de adelantarlos. Sobre este hecho, también llama la atención que ante la propuesta de establecer un laboratorio toxicológico que pudiese procesar dichas muestras por parte del INS, la respuesta del CNE fue displicente, impidiendo que se contara con producción de evidencia oportuna sobre el impacto sanitario y ambiental del PECIG.

Sobre la controversia entorno a la efectividad/inefectividad de las AAG, fueron las voces de organismos internacionales, incluyendo el propio gobierno estadounidense el que señaló el crecimiento de los cultivos. Algunos autores nacionales, como Alfredo Molano, ya advertían tempranamente sobre el efecto globo, y sobre la posibilidad de amplificar la destrucción ambiental por la vía de la ampliación de la frontera agrícola producida por los CDUI.

En términos del resultado de la controversia para el periodo, se evidencia que se resolvió parcialmente por la vía del cerramiento político y el ejercicio coercitivo de la toma de decisión legitimada por evidencia científica de agencias con gran autoridad científica, así como con un vínculo claro con los promotores de la política, al tiempo que se excluyó de forma violenta a los detractores de la misma.

En síntesis, la formulación del PECIG fue un proceso altamente controversial, en el que prevaleció la coerción, la exclusión y la estigmatización de los detractores de la política. Este carácter autoritario se expresó al interior del poder ejecutivo nacional, en las relaciones intergubernamentales, con otros poderes públicos y con la sociedad civil.

Argumentalmente la defensa de la AAG se basó en el uso de evidencia mayoritariamente producida por los productores del herbicida y por los promotores estadounidenses de la política, replicada y mínimamente reinterpretada por actores técnico-científicos nacionales (E.G. INDERENA), que jugaron un papel residual en la legitimación de la evidencia, y que demostraron una carencia de medios técnicos (E.G. equipos), y procedimentales (E.G. financiamiento y tiempos autónomos), para realizar una labor de asesoría y evaluación neutral, que tomara en consideración los elementos más relevantes de la denuncia de nocividad de los actores detractores.

Un ejemplo cardinal de un ejercicio de vigilancia tutelado fue el de la Auditoría Ambiental, que estuvo supeditada en todos sentidos, político, económico, y hasta ético, a las definiciones de los promotores del PECIG, en particular, siguiendo órdenes y rindiendo

cuentas tanto al Ministro de Justicia, como a representantes de la embajada estadounidense.

De fondo, la mayor fuerza que influyó en la configuración de la política fue la presión del gobierno estadounidense para la adhesión irrestricta de su similar colombiano a su guerra contra las drogas. Este afán erradicador contrasta con la voluntad expresada y concretada por las comunidades de sustituir efectivamente los CDUI, voluntad que sin embargo estuvo desde el anuncio de las AAG vinculada con un conjunto de exigencias dirigidas al desarrollo rural y la inclusión política, que se mantuvieron como ejes marginales de la política antidrogas colombiana para el periodo, a pesar de la continua defensa discursiva desde el gobierno del carácter integral de la misma.

El núcleo de la argumentación de los detractores del PECIG puede ser dividido en dos ejes transversales: el primero, es la denuncia sobre la incertidumbre de la ecotoxicidad sobre los ecosistemas colombianos, la presentación de un perfil de toxicidad aguda más amplio que el presentado oficialmente y la presentación de vacíos en el estado del conocimiento alrededor de los efectos de toxicidad crónica en humanos.

El segundo, es la reclamación de lo equívoco del diagnóstico y los presupuestos de la política de erradicación forzada, dado que no reconoce la relación del problema de los CDUI con los modelos de desarrollo, y con los modos de vida de las comunidades cultivadoras, y del conjunto de comunidades afectadas de dichos territorios rurales, marcadas por la inequidad y la exclusión sistemática.

El reclamo de la necesidad de estudios nacionales y de programas de control y vigilancia epidemiológica de las AAG, es el llamado más contundente de los actores técnico-científicos detractores, que resultan ser mayoría en el debate, y que al unísono señalaron la inconveniencia del PECIG. Con todo, existe una marcada incapacidad de estos actores para la construcción de evidencia desde los parámetros disciplinares de la epidemiología y la toxicología, determinada en particular por la insuficiencia de financiación, y por la no atención gubernamental a sus propuestas y demandas.

2. Inicio de aspersiones en cultivos de coca e intensificación de la protesta social (1994-1996)

2.1. Análisis del proceso sociopolítico

“Democracia en peligro para algunos, Colombia es también una democracia profundamente peligrosa.”

Rodrigo Uprimny¹²⁴

El anuncio del PECIG y la localidad de inicio de su implementación sobre cultivos de coca en la Sierra Nevada de Santa Marta provocaron nuevas protestas de autoridades departamentales, municipales, organizaciones civiles, ambientalistas, así como movilizaciones indígenas para evitar las aspersiones. Uno de los principales argumentos fue la denuncia de extensos y permanentes daños socioambientales producidos por las AAA de la década de 1980, que denunciaban como no investigados, reconocidos, ni resarcidos por el gobierno¹²⁵⁻¹²⁶⁻¹²⁷.

La protesta de las autoridades locales se expresaba en las voces de los Gobernadores del Magdalena, La Guajira y Cesar, quienes en el Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES) exigían a las autoridades nacionales que no se adelantarán las AAG¹²⁸. Por su parte, las organizaciones ambientalista declaraban una emergencia ecológica de la Sierra, denunciando su avanzado nivel de degradación, como estrategia para llamar la atención de las autoridades nacionales. Pero no fueron atendidas¹²⁹.

En el contexto del conflicto establecido entre Gobierno Nacional y actores sociales y políticos locales se generó una publicación técnico-científica desde la Universidad del Magdalena que, a modo de compendio de artículos, realizaba un análisis crítico de las

¹²⁴ (Uprimny, 1994, p. 66)

¹²⁵ Entre las que se contaban la Gobernación del Magdalena, la Alcaldía de Santa Marta, La Federación de Cafeteros, la Universidad Tecnológica del Magdalena, la Fundación Pro Sierra Nevada de Santa Marta, la Asociación por la Defensa de Santa Marta y la Asociación de Juntas de Acción comunal de Santa Marta y municipios aledaños a la Sierra Nevada)

¹²⁶ “Indígenas anuncian paro en la Sierra Nevada.” *El Nuevo Siglo*, 09 de noviembre de 1993, 13A.

¹²⁷ “Malformaciones en niños de la Sierra” *El Espectador*, 10 de julio de 1994, 12A.

¹²⁸ “No al glifosato en la Sierra.” *El Tiempo*, 20 de noviembre de 1993, 8B.

¹²⁹ “Sierra Nevada: Desastre por lo alto” *El Herald*, 20 de marzo de 1994, 14A.

aspersiones aéreas con herbicidas en la Sierra Nevada de Santa Marta desarrolladas entre 1984 y 1985, y lo usaba como punto de referencia para prever y denunciar el impacto que tendrían las nuevas AAG. (Lacera Rua, 1995)

El texto resultaba ser una de las primeras publicaciones nacionales de tiraje comercial que abordaba la problemática de las AAG, siendo una compilación de artículos producidos por el profesor Lacera Rua de la Universidad del Magdalena en el lapso 1985-1995, quién habría participado del conjunto de pronunciamientos, protestas, movilizaciones e investigaciones locales que se adelantaron alrededor de las aspersiones de mediados de la década del 1980.

Si bien el autor se esfuerza por demostrar su carácter técnico, su revisión bibliográfica de literatura sobre toxicidad, impacto ambiental y sanitario, y regulación de agrotóxicos, llama fuertemente la atención su posicionamiento ético-político, que lleva a que su análisis se amplíe hacia factores sociales e históricos, posicionándose claramente del lado de las poblaciones campesinas e indígenas vulnerabilizadas a través de la crítica aguda tanto del Gobierno Nacional como del estadounidense.

Así, Lacera Rua denunciaba en el texto la connivencia de las autoridades estadounidenses con los cultivos de marihuana dentro de sus fronteras, que resultaban un próspero negocio en estados como California, y sobre los cuales se adelantaban intentos de legalización y otras formas de protección legal, siendo casi nulos los esfuerzos de erradicación de un negocio que representaba, para 1984, dieciocho mil seiscientos millones de dólares, mayor que cualquier otro cultivo agrícola de ese país. (Lacera Rua, 1995, p. 109)

El documento también contiene el conjunto de pronunciamientos, declaraciones, misivas y relatos producidos por el movimiento social de resistencia a las AAG de 1980, así como revisiones sistematizadas de literatura sobre toxicidad del glifosato, análisis sociohistóricos de las causas estructurales de los cultivos en la región, análisis de coyuntura y relatos de campesinos e indígenas asperjados, con los que arriesga un análisis de la agenda antidrogas estadounidense

Escribir sobre los problemas de la Sierra Nevada es cuestión de dignidad. Pero no sólo con la realidad de los cultivos de Marihuana. También va la protesta contra la actitud displicente del poder político [...]

Pero el reclamo también es un 'escupitajo' a la doble moral de los Estados Unidos – cuya culpabilidad se manifiesta desde hace más de cien años dentro de la

problemática de las drogas, a los niveles de cultivo, comercio, consumo y dependencia política. Es triste ver como la problemática de las drogas solo reviste un interés primordial para el país del norte: el ECONÓMICO. Su preocupación mayor reside en que consumidores habituales, ocasionales o crónicos generan dólares hacia afuera de su territorio. Lo demás es retórica convertida en estrategia de prevención, control, 'cooperación', amenazas de invasión, chantaje económico, azuzamiento para un estado de guerra generalizado en otros países, sin ellos implementar las medidas dentro de su propio territorio. (Lacera Rúa, 1995, pp. XX-XXI)

Sobre el perfil toxicológico del glifosato, Lacera Rúa reiteraba la crítica de otros documentos técnicos de detractores producidos previamente, señalando la necesidad de asumir la incertidumbre de la evidencia sobre toxicidad aguda y crónica, dados resultados contradictorios, prácticas de manipulación de la evidencia y la ausencia de estudios locales. Por otra parte, introducía conceptos como el de interdependencia ecosistémica, para señalar la posibilidad de efectos no intencionados, pero de gran escala, de una intervención masiva con agrotóxicos de amplio espectro. De igual forma, señalaba la insuficiencia de los conceptos técnicos emitidos por los voceros gubernamentales y la ausencia de informes públicos de las evaluaciones del impacto ambiental y sanitario de las AAG, denunciando que había existido una verdadera campaña de desinformación. (Lacera Rúa, 1995)

La mayor fuerza del documento radica sin duda en el registro juicioso de las denuncias sistemáticas de las autoridades locales, como del Concejo Municipal de Santa Marta, que diagnosticaban severos impactos de las AAG, como se expresa en los considerandos de la Resolución 041 de agosto de 1986 señalando:

1. Las graves consecuencias ocasionadas por las peligrosas aspersiones aéreas con glifosato que han destruido algo más de 35.000 hectáreas de los Parques Naturales y Sierra Nevada de Santa Marta, declarada esta por las Naciones Unidas Patrimonio de la Humanidad.
2. Que nuestras previsiones y prevenciones hechas hace dos años no fueron atendidas, pero sí motejadas de ser impulsadas por el narcotráfico.
3. Que las citadas aspersiones han causado daños incalculables, enfermedades y, posiblemente, la muerte de nuestros aborígenes Kogui, Arhuacos y Arzarios. (Lacera Rúa, 1995, pp. 85-86)

Esas serias acusaciones de entes públicos se acompañan de sensibles relatos de afectados directos, que denunciaban en primera persona las amplias afectaciones agropecuarias, ambientales y sanitarias que padecían, que incluían la destrucción de cultivos lícitos, la pérdida de productividad de las tierras, la muerte de ganado, la

contaminación de sus fuentes hídricas, y afectaciones de salud que iban desde las irritativas hasta la muerte. (Lacera Rúa, 1995)

En ese marco, el documento señala que el Concejo de Santa Marta ordenó la creación de una comisión que investigó los daños denunciados, de la que participó el autor del texto, y de la que se derivan buena parte de los testimonios recogidos.

La comisión, integrada por miembros de ASODEFENSA, profesores y estudiantes de la Universidad del Magdalena y el Comité Ecológico del Liceo Celedón, se desplazó a Sabana Culebra, evaluando los daños causados, sobre todo en las terrazas de cultivos, en los Valles de los diversos ríos que hacen parte de la indescriptible y bella serranía.

El material gráfico recogido por esta comisión resume lo que se había esperado por especulación científica: decenas de hectáreas de maíz quemadas totalmente por el herbicida; aún más; gigantes caracolies y sauces, que conformaban una especie de protección natural contra deslizamientos, han sido arrasados junto con el bosque derivado a su alrededor. (Lacera Rúa, 1995, pp. 86-87)

Cabe destacar que sobre ese ejercicio de protesta social también cayó una fuerte represión, con ejercicios de estigmatización y criminalización, materializados en hechos gravísimos como el asesinato del presidente de la Asociación por la Defensa de Santa Marta (ASODEFENSA), Marco Antonio Sánchez Castellón, en agosto de 1987. (Lacera Rúa, 1995, p. 298)

El texto también resultaba ser una síntesis de la agenda de exigencias alrededor de las AAG de parte de sus detractores, que incluían la reclamación de comprobar su inocuidad con estudios técnico-científicos, que presuponían inviable, las denuncias de sus amplias afectaciones y la demanda de búsqueda de soluciones alternativas y concertadas territorialmente para los CDUI, centrada en una agenda de desarrollo territorial.

En la reedición de las aspersiones sobre la Sierra por parte del PECIG, las voces de protesta no eran menos contundentes y lapidarias, como se puede ver en voz del representante a la cámara del Magdalena, José Joaquín Vives, quien señalaba

La Sierra Nevada de Santa Marta ya ha sido víctima de fumigaciones de este estilo con paracuat y también con glifosato, aun cuando el Gobierno quiera desconocerlo, investigaciones de la Universidad del Magdalena así lo han indicado; y las fumigaciones fueron aéreas y las hacían con vientos de hasta 50 kilómetros por hora, ¡por Dios! dónde estaba cayendo el fungicida, casi nunca donde lo querían dispersar.

Qué sucedió, no sólo se destruyeron todos los cultivos de las cien mil hectáreas de marihuana que se fumigaron, también se acabó con toda clase de cultivos que había, especialmente cafetales, se deforestó totalmente la Sierra, se desforestaron las cabeceras de ríos importantes que nacen en la Sierra Nevada de Santa Marta, la

gente se quedó sin qué hacer, vino un caos social, desempleo, los indígenas debieron buscar las partes altas de la Sierra, cambiar todo su hábitat, germinó la guerrilla, detrás de ellos los paramilitares como mecanismo de defensa y cada uno de ellos ejerce, en este momento, soberanía sobre territorios de la Sierra Nevada de Santa Marta, ellos son la ley, son una autoridad, son quienes hacen justicia.

Obviamente también sufrieron quienes en las faldas de la Sierra esperaban las aguas reguladas del río, pero la deforestación no les permitió que hubiesen mayores caudales, hubo inundaciones en invierno y escases del agua en verano, abundaron los casos de alteración en la salud, malformaciones de todo tipo y esto está registrado en la historia de mi departamento y en la historia de mi ciudad. (Congreso de la República, Cámara de Representantes, 1994, p. 40)

Y como lo preveían tanto los promotores, como los detractores del PECIG, con la ampliación de las AAG al conjunto de los CDUI, también aumentaron progresivamente las denuncias de sus impactos agropecuarios, sanitarios y sobre los modos de vida, ya de por sí empobrecidos, de las comunidades de los territorios asperjados. Un caso que ejemplifica bien estas denuncias y la controversia derivada sobre la afectación/inocuidad de las AAG es el de la muerte de 12 niños indígenas en el Naya, Cauca, ocurrida en marzo de 1994.

Poco después que las comunidades denunciaron las muertes como asociadas a intoxicación por las aspersiones, se movilizaron diferentes comisiones sanitarias de los departamentos del Cauca, Valle del Cauca y del propio Ministerio de Salud para investigar la causa de los decesos. Con todo, antes de que las comisiones se pronunciaran, la DNE se apresuraba a realizar un comunicado público en el que señalaban que era prácticamente imposible que la intoxicación fuese consecuencia del glifosato, dado que en la región no se realizaban AAG, y que dicha información distorsionada era posiblemente provista por narcotraficantes que buscaban difamar la lucha antinarcóticos. A su vez el Ministro de Salud, Juan Luis Londoño, también declaraba tempranamente que las normas de regulación de las AAG eran adecuadas y que debían esperarse resultados verídicos de las investigaciones¹³⁰.

En corto tiempo las comisiones del Valle del Cauca y el Ministerio informaron que la muerte de los niños había sido producida por tosferina y diagnosticaban una epidemia asociada a las condiciones socioeconómicas¹³¹. Por su parte, la comisión del Servicio Seccional de Salud del Cauca insistía en la intoxicación como causa de la mayoría de las muertes, levantando otras evidencias, como entrevistas de madres de las víctimas que

¹³⁰ "Tres comisiones investigarán intoxicación de niños indígenas." *El Espectador*, 04 de marzo de 1994, 8A.

¹³¹ "Niños de Naya no murieron por glifosato." *El Espectador*, 06 de marzo de 1994, 18A.

demostrarían que sí se realizaron aspersiones, y llamaban a la necesidad de profundizar el diagnóstico por medio de estudios patológicos y la necesidad de que la Fiscalía y la Procuraduría se involucraran en el proceso.^{132,133}

De inmediato el Ministro de Salud arremetió contra dichas declaraciones, responsabilizando al servicio seccional de salud del Cauca por la atención de los menores, a los que debía asistir y dar cobertura vacunal, lo que no estaba sucediendo. La situación ponía de manifiesto las condiciones socioeconómicas de las poblaciones sobre las que se realizaban las AAG, pues solo tras la denuncia de las muertes llegó, por primera vez en su historia, una comisión médica a la región, que adelantó jornadas de vacunación y otras actividades de promoción y prevención, en un contexto de ausencia de servicios básicos, infraestructura vial y de servicios de salud instalados¹³⁴.

La controversia sobre las muertes del Naya también resaltaba nuevamente otra dimensión del conflicto, la de coacción por medio de violencia directa o intimidación de los contradictores del PECIG, pues en esta ocasión la directora del Servicio Seccional de Salud del Cauca, Patricia Campo, encargada de la comisión de verificación, era amenazada de muerte, presuntamente relacionado con el caso del Naya, y por su labor de liderazgo en el paro de servicios hospitalarios de la seccional, en respuesta al cambio de las condiciones laborales producida por la entrada en funcionamiento de la Ley 100 de 1993¹³⁵.

Dado que dos meses después de las muertes aún no se daba respuesta definitiva al caso, se suscitaron protestas indígenas y campesinas frente a las autoridades sanitarias en Popayán, que exigían conocer los resultados de las investigaciones adelantadas, y denunciaban el aumento de las muertes infantiles, así como muertes de ganado y animales domésticos en sus territorios¹³⁶. El caso pareció cerrarse de nuevo con un pronunciamiento del Ministro de Salud en el que divulgaba las principales conclusiones de la comisión de investigación del Gobierno Nacional, en el que se reiteraba que las muertes habían sido producidas por tosferina y no por glifosato. El informe final, con participación de la Fiscalía

¹³² “Vuelve fantasma del ‘glifosato’. Niños del Naya si habrían muerto intoxicados” *El País*, 18 de marzo de 1994, 6C.

¹³³ “‘Sí se fumigó con glifosato’ Comisión médica, testigo del drama del naya” *El País*, 30 de marzo de 1994, 8C.

¹³⁴ “La muerte sigue en el Naya. Ya son 20 los fallecidos extrañamente” *El País*, 06 de mayo de 1994, 1C.

¹³⁵ “Tomas y glifosato. Sigue crisis hospitalaria en el país.” *Voz*, 24 de marzo de 1994, 10.

¹³⁶ “La muerte sigue en el Naya. Ya son 20 los fallecidos extrañamente” *El País*, 06 de mayo de 1994, 1C.

Regional del Valle del Cauca, el Instituto de Medicina Legal y el Instituto Nacional de Salud, entre otros entes, señalaba que:

Los casos no son compatibles con este tipo de intoxicación por plaguicidas; todas las defunciones se presentaron en niños menores de dos años. Si hubiera sido por un plaguicida hubiese afectado a todos los grupos de edad. La población no confirmó el sobrevuelo de aeronaves esparciendo ninguna clase de material en la zona, y se evidenció la dificultad de accesibilidad de aeronaves. Las muestras dieron negativas. [...] se trata de una epidemia de tosferina porque los resultados confirman presencia de una enfermedad infectocontagiosa con ataque selectivo a menores de 2 años, y ausencia previa de actividades de inmunización en la región.¹³⁷

A pesar del cierre dado por el Gobierno Nacional a la crisis, la situación suscitó el posicionamiento del Defensor del Pueblo, Jaime Córdoba Triviño, que un mes después denunciaba públicamente que ni el CNE, ni ninguna de las autoridades encargadas de la regulación ambiental y sanitaria participantes de este, ICA, INDERENA y Ministerio de Salud, habían adelantado estudios sistemáticos de impacto ambiental y de salud de las AAG, y que lo poco que se había adelantado al respecto estuvo enfocado en optimización de la estrategia de erradicación, y no en la evaluación y ponderación de los riesgos para la salud y el medio ambiente, como lo exigían las condiciones de puesta en marcha de la política¹³⁸.

Más tarde, ese mismo año, el Defensor señalaba que si bien no se oponía a las AAG

[...] existe un problema en la forma como se fumiga. En algunos sectores del Vichada, Vaupés, Sierra Nevada de Santa Marta y Putumayo, se ha hecho de manera anti-técnica. Con ello no sólo se afectan la salud de los habitantes del sector sino que acaban con sus cultivos legales de yuca, por ejemplo, obligándolos a dedicarse al trabajo con la coca. Se requiere una mayor medición del impacto ambiental, delimitando con mayor exactitud el área a fumigar, calculando mejor la altura de la aspersión y el volumen del producto que se utilizará.¹³⁹

La voz del Defensor del Pueblo no fue la única que se pronunció desde las entidades de control del ministerio público. De hecho, fue la denuncia del Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y Ambientales, José León Jaramillo, la que adquirió mayor relevancia en la primera fase de implementación del PECIG, pues hacia finales de 1994 solicitaba a la Dirección General de Estupefacientes, en cabeza de Gabriel Vega Pinzón, la suspensión de las AAG, aduciendo que se habrían incumplido requisitos legales para su funcionamiento, como la expedición de licencias sanitarias y ambientales, citando requisitos

¹³⁷ “Glifosato no mató a niños de Alto Naya” *El Tiempo*, 24 de mayo de 1994, Última A.

¹³⁸ “Defensoría solicita auditoría para uso del glifosato.” *El Espectador*, 28 de abril de 1994, 10A.

¹³⁹ “Humanizar no se negocia. Defensor pide a guerrilla pronunciamiento sobre derechos humanos.” *El País*, 24 de noviembre de 1994, 3A.

normativos de viejo y nuevo cuño (decreto 1843 de 1991 y en el decreto 2811 de 1974, modificado por la ley 99 de 1993). (CNE, 1994b, ff. 9166-9167) (Ver Anexo VII)

De igual forma señalaba incumplimientos de los lineamientos técnicos de las AAG contenidos en la propia Resolución 0001 de 1994 del CNE, así:

[...] se han incumplido las siguientes disposiciones:

- Reconocimiento aéreo previo de las áreas fumigables, coordinado con INDERENA e ICA, hoy también con el Ministerio del Medio Ambiente. Tal medida fue solicitada oportunamente por el INDERENA como garantía de no afectación de áreas de reserva natural por fumigaciones aéreas.
- La coordinación interinstitucional permanente con autoridades administrativas, Procuraduría y Fiscalía General de la Nación.
- La verificación por parte del I.C.A. de las medidas de control de las sustancias utilizadas, al momento de hacer los sobrevuelos con aviones TUBO THRUSH.
- La evaluación periódica de los resultados de las fumigaciones realizadas por parte de la COMISIÓN TÉCNICA DE EXPERTOS en tratamiento de impactos ambientales y sanitarios.
- El desarrollo del llamado PLAN DE SALUD, propuesto por el MINISTERIO DE SALUD como medida complementaria con la AUDITORIA AMBIENTAL, como garantía de no afectación de la salud de las personas con esta clase de fumigaciones, el cual contempla la realización de un programa de vigilancia epidemiológica.

La omisión de los aspectos indicados impide que haya transparencia en el proceso de erradicación por fumigación aérea que se viene realizando y constituye un grave riesgo para la salud y medio ambiente de las personas que puedan verse afectadas, debido a que por sus características químicas, el producto utilizado (herbicida de contacto) no es selectivo frente a otras especies animales y vegetales, lo cual pone en peligro el ecosistema a intervenir. (Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales, 1994, pp. 1-2)

El comunicado se daba en un contexto de amplia movilización social, que se describirá páginas adelante, y se constituía como el más serio cuestionamiento al PECIG establecido por un poder público hasta la fecha. La respuesta gubernamental fue inmediata, citando a una sesión extraordinaria del CNE, con el objetivo de discutir y dar respuesta a las denuncias y a la solicitud de suspensión de aspersiones del Procurador delegado.

En la tensa sesión, llevada a cabo el 21 de diciembre de 1994, se partía de una propuesta de respuesta elaborada por la Dirección General de Estupefacientes, que señalaba que sí se habían cumplido los requisitos legales, por cuenta de los conceptos del INDERENA y del Ministerio de Salud anexos a la Resolución 0001 de 1994, y se reiteraba

la existencia de estudios de impacto ambiental desarrollados por la Auditoria Ambiental. (CNE, 1994b, pp. 1-2)

Si bien el borrador de respuesta se publicaría a los medios casi sin modificaciones producto de la sesión, la discusión de los consejeros sí revelaba que la denuncia de incumplimientos de los requisitos técnicos para la realización de aspersiones era justificada, pues, en efecto, los entes de control encargados de la regulación ambiental y sanitaria no los estaban llevando a cabo, y más crítico aún, señalaban la gran dificultad de desarrollar las actividades comprometidas en la resolución 0001 de 1994 a corto plazo. (CNE, 1994b, pp. 3-4)

De igual forma, tanto el Ministro de Salud, Alonso Gómez Duque, como la Ministra de Medio Ambiente, Cecilia López Montañó, expresaban su acuerdo con la caracterización del carácter esencialmente tóxico del glifosato que manifestaba el Procurador delegado, y se distanciaban de los intentos de la Presidencia y las fuerzas armadas de presentarlo como un producto eminentemente inocuo. Por ello, señalaban la trascendencia de realizar un control efectivo, para lo que la Ministra de Medio Ambiente, respondiendo a un agresivo requerimiento de adhesión al criterio del ejecutivo hecho por el Ministro de Defensa, Fernando Botero Zea, respondía que si bien consideraba que no había impedimentos legales para continuar las aspersiones, sí solicitaría a la DNE que se realizará un nuevo estudio de impacto ambiental bajo criterios establecidos por el recién creado Ministerio del Medio Ambiente. (CNE, 1994b, p. 6)

El comunicado a la opinión pública difundido tras la sesión informaba sobre la continuidad de las aspersiones y sobre el compromiso gubernamental de realizar el control de los parámetros establecidos por la resolución 0001 de 1994 del CNE, señalando que se definía:

[...] proseguir la erradicación de los cultivos ilícitos con fundamento en la Resolución No. 0001 de 1994; que se elabore un estudio ambiental conforme a los términos de referencia que señale el Ministerio del Medio Ambiente; reiterar a la Policía Nacional el estricto cumplimiento de los parámetros técnicos y ambientales dentro de los cuales se adelanta la aspersión aérea controlada de los cultivos ilícitos conforme a la precitada Resolución; requerir al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, para que haga presencia en las actividades relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos; solicitar al Ministerio de Salud Pública el desarrollo del Plan de Salud en las zonas en las que se adelantan las actividades de erradicación; solicitar a la Consejería Presidencial de Política social el decisivo impulso al Programa de Desarrollo Alternativo, adoptado mediante documento CONPES 2734 – DNP -UDA-UJS del 12 de octubre de 1994; reiterar los lineamientos de la política de erradicación de cultivos ilícitos consignados en la Resolución No. 0001 de 1994; y dar respuesta a la solicitud formulada por el señor Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y

Ambientales en los términos del documento que se presenta.” (CNE, 1994b, pp. 2-3) (Ver Anexo VIII)

No obstante, la mayoría de las autoridades policiales y del ejecutivo nacional continuaban con la inmutable defensa técnica de las AAG, como era el caso del Comandante de la Policía del Huila, quien señalaba que las fumigaciones eran precisas, que los cultivos eran de narcoindustria y no de subsistencia, y que allí no vivían campesinos, y que cuando estaban llevaban alimentos enlatados y no tomaban agua de la región.¹⁴⁰

Sin haber surtido efecto la actuación del Procurador delegado, el PECIG continuó su curso. Así, hacia finales de 1994 el gobierno colombiano puso en marcha el más grande operativo de erradicación adelantado en el país hasta el momento, bautizado como “Plan Comején”¹⁴¹, con el que se pretendía erradicar el total del área nacional cultivada, calculada en 20.000 hectáreas de coca y 15.000 de amapola, concentradas en los departamentos de Tolima, Huila, Cauca, Caquetá, Guaviare, Cundinamarca y Boyacá. El plan incluía la activación de bases de aspersión de la Policía Antinarcóticos en Valledupar, San José del Guaviare, Miraflores y Puerto Asís, así como el incremento de personal y aeronaves para la tarea¹⁴². (CNE, 1994a)

La ampliación de las operaciones de AAG conllevó dos resultados inesperados. El primero fue que, así como se habían hallado mayores extensiones de área cultivada de amapola cuando se iniciaron las aspersiones en 1992, también en esta ocasión el diagnóstico de partida parecía ser muy inferior a las cifras encontradas en campo, según los reportes policiales¹⁴³. (CNE, 1994a)

El segundo fue que el hallazgo implicó mayores presiones de parte de las autoridades gubernamentales estadounidenses para aumentar las AAG, quienes señalaban que, en vez de intensificarse, estaban disminuyendo, situación que era corroborada por la Policía Antinarcóticos al interior del CNE, que también señalaba que las operaciones habían implicado importantes problemas técnicos y de seguridad para las aeronaves, que habían denotado la falta de personal, experiencia y capacitación

¹⁴⁰ “Amapola se tomó Nevado del Huila. Aumentan las labores de fumigación.” *El Tiempo*, 28 de noviembre de 1994, 8A.

¹⁴¹ Denominada por los campesinos como “Comegente”. En el marco de dicha operación, y según el representante de campesinos del Guaviare, Francisco Correa, un fiscal encargado de los operativos en el Guaviaré habría expresado: “Si para matar la pulga es necesario matar al perro, lo vamos a hacer.” (Congreso de la República, Cámara de Representantes, 1994: 18)

¹⁴² “Ofensiva contra cultivos de coca y amapola” *El Espectador*, 08 de noviembre de 1994, 9A.

¹⁴³ “Cayó mar de marihuana de las Farc en Magdalena.” *El Espectador*, 18 de octubre de 1993, 10A.

adecuados, por lo que hacía la propuesta de escalar la operación, a través de la creación de un “Centro de Erradicación de Cultivos” en la Policía Antinarcoóticos, y de la intensificación de la ayuda económica y técnica de los EE.UU. para coordinar la labor¹⁴⁴. (CNE, 1994b)

Pero la crítica del gobierno estadounidense iba más allá de las AAG, y se fundaba en una evaluación ambivalente del papel de Colombia en la guerra contra las drogas: si bien reconocía el avance en la lucha contra los carteles, con resultados como el asesinato de Pablo Escobar, no se consideraban como suficientes los avances en materia de erradicación, decomisos y control de la cadena de insumos, persecución efectiva y condena ejemplar a los capos del narcotráfico, depuración de la corrupción, entre otros aspectos. Según el reporte de lucha contra las drogas de 1994 emitido por el Departamento de Estado de los EE.UU., Colombia no había cumplido “[...] con las metas y objetivos de la Convención de Viena”¹⁴⁵. Este diagnóstico y la revelación de los “narcocasetes” que involucraban al electo presidente Ernesto Samper (1994-1998) con los Rodríguez Orejuela del Cartel de Cali, ponían en una profunda crisis la relación diplomática colombo-estadounidense, marcada por completo por la agenda antidrogas. (Vargas, 1995)

La tensión escaló hacia múltiples señalamientos y reveses diplomáticos, que culminaron en una amenaza explícita que indicaba la posibilidad de que el país sufriera una certificación negativa de parte del gobierno de EE.UU. Las certificaciones de lucha antidrogas eran un proceso unilateral del gobierno estadounidense en el que este establecía los parámetros de evaluación, los sujetos evaluados y los mecanismos de evaluación, sin derecho a reclamaciones. Del resultado de las certificaciones dependía en buena medida la incorporación de los evaluados en la economía internacional, especialmente a través del acceso a los entes multilaterales financieros (E.G. Banco Mundial; Fondo Monetario Internacional), así como el acceso a cooperación económica, y en los casos más severos, una certificación negativa acarrearía sanciones económicas. (Vargas y Barragán: 1995)

Para analistas como Vargas (1999), esta clase de ejercicio de poder alrededor de la guerra antidrogas, sólo puede ser explicado como una estrategia de creación de hegemonía

¹⁴⁴ “Guerrilla ha atacado 33 aeronaves. En crisis se encuentra erradicación de amapola y coca en el país” El Tiempo, 11 de noviembre de 1994, 10A.

¹⁴⁵ Citado por “Un siglo de relaciones “narcotizadas” por la adicción y el tráfico de drogas” El Nuevo Siglo, 20 de julio de 1993, 17A.

en el marco de un mundo unipolar en donde la nueva cruzada por el orden mundial sin drogas le permitía al imperialismo estadounidense abanderarse como guía civilizatorio alrededor de la lucha contra un mal común. En un trabajo de investigación adelantado por Camacho, López Restrepo y Thoumi (1999) en el que entrevistaban a funcionarios estadounidenses de alto nivel sobre la política antidrogas de EE.UU. para Colombia, encontraron que sin distinciones, este mecanismo era considerado como un elemento de coerción, señalando incluso que sobre

[...] el proceso de certificación estadounidense respecto al asunto de los narcóticos [...] hay una creencia relativamente extendida en Washington de que ese instrumento discrecional y unilateral de calificación de los países, es un 'arma de matón' [...] (Camacho, López Restrepo, Thoumi, 1999, p. X)

En medio de este tenso panorama, el gobierno de Samper, en respuesta al gobierno estadounidense, pretendió resaltar el carácter autónomo de la política antidrogas nacional señalando que “[...] Colombia no aceptaría ni injerencias, ni tratos inamistosos, ni imposiciones unilaterales de parte del gobierno norteamericano”.¹⁴⁶

La tensión resultó en un veto parlamentario con votación unánime en el Congreso de los EE.UU al gobierno de Colombia, tanto del saliente de Gaviria, como del entrante de Samper, basado en la valoración de que el país no cumplía con sus compromisos de lucha contra las drogas y por sus elevados niveles de corrupción. La decisión final quedó en manos del presidente estadounidense Bill Clinton (1993-2001). Si bien la decisión no fue ratificada por el presidente estadounidense, este incidente marcaría el camino de una tensa diplomacia bilateral narcotizada durante todo el gobierno Samper.

Entre tanto, la ampliación progresiva de las AAG y el anuncio de un calendario de aspersiones que tendría como epicentros iniciales los departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo, generaron las primeras grandes protestas sociales contra las AAG, que adquirieron dimensiones de un verdadero movimiento social cocalero, alrededor de una agenda amplia y no unitaria de reivindicaciones para la solución al problema de los CDUI entendidos como el signo de un problema de desarrollo territorial alternativo más amplio.

Si bien las movilizaciones sucedidas entre 1994 y 1996 se dieron en dos periodos distanciados temporalmente por algunos meses, las causas, agenda, repertorios y actores en disputa fueron similares. Estas deben ser abordadas como un solo proceso, más aún

¹⁴⁶ Citado por “Un siglo de relaciones “narcotizadas” por la adicción y el tráfico de drogas” El Nuevo Siglo, 20 de julio de 1993, 17A.

cuando se puede establecer que, en buena medida, el segundo ciclo de movilizaciones realizadas en el periodo entre julio y septiembre de 1996 se produjo por el incumplimiento de los acuerdos del primer ciclo de movilizaciones desarrolladas entre agosto de 1994 y enero de 1995.

El primer ciclo de movilizaciones inició en la ciudad de Puerto Asís en el departamento de Putumayo, en donde las comunidades afectadas por las aspersiones usaron acciones como la toma de las instalaciones petroleras del oleoducto transandino, para exigir la presencia gubernamental para la negociación de la no realización de las AAG, el desarrollo de planes de sustitución, el desarrollo de infraestructura vial, de servicios básicos y de servicios sociales, y la inclusión del tema de la solución de las drogas en la agenda de los posibles diálogos de paz.¹⁴⁷

Los manifestantes en su mayoría campesinos, portaban pancartas con letreros a lúsvos en contra de la fumigación como "no fumigues, no mates, construye vías de comunicación"; "Votamos por Samper, no por la D.E.A".

Nota. Tomado de "Paro contra el glifosato" *El Tiempo*, 20 de noviembre de 1994, 6A.

Campesinos movilizados de múltiples territorios del departamento del Guaviare, el más afectado por las AAG hasta ese momento, se unieron posteriormente a la protesta concentrándose en la ciudad de Miraflores, convocando inicialmente a un número de alrededor de 5.000 protestantes, convirtiéndose en la mayor protesta de cultivadores de CDUI en el país hasta ese momento y en el epicentro del conflicto durante el último bimestre de 1994.¹⁴⁸

En las movilizaciones participaban algunas autoridades locales, como concejales, que señalaban el carácter de subsistencia de los cultivos, la inexistencia o ineficacia de programas de sustitución de cultivos en dichos territorios y exigían del gobierno soluciones diferentes a las aspersiones¹⁴⁹. Por ejemplo, Pedro Arenas, Concejal de San José del Guaviare y miembro de "Juventud por Guaviare" le pedía al gobierno pensar en el impacto que las AAG tendrían sobre el sustento de cerca del 80% de la población que se dedicaba a los CDUI en el municipio.¹⁵⁰

¹⁴⁷ "A punto de paro. Cuento regresivo en el Putumayo" *Vanguardia Liberal*, 03 de agosto de 1994, 1A.

¹⁴⁸ "La coca se come la selva" *El Mundo*, 113 de marzo de 1995, 4.

¹⁴⁹ "Paro contra el glifosato" *El Tiempo*, 20 de noviembre de 1994, 6A.

¹⁵⁰ "El glifosato duplica la deforestación. Protesta de organización ecologista del Guaviare." *El Tiempo*, 30 de noviembre de 1994, 17A.

La magnitud de la movilización produjo un efecto inmediato, dado que la Policía Antinarcóticos en cabeza del Coronel Leonardo Gallego, declaró la suspensión temporal de las AAG por motivos de fuerza, al estar ocupados por los manifestantes los aeropuertos usados por las aeronaves del PECIG en Miraflores, Puerto Asís y Valledupar^{151_152}. Rápidamente el Gobierno Nacional reaccionó acusando a las movilizaciones de vínculos con narcoguerrillas, que según su concepto eran las instigadoras y las únicas favorecidas por las protestas.^{153_154}

Con esto, solo un día después, desde la Dirección Nacional de Estupefacientes en Bogotá y a través de voceros del Gobierno Nacional, entre los que se contaban el Viceministro de Defensa, representantes del Ministerio de Justicia, Defensa y Medio Ambiente, y el jefe de la Policía Antinarcóticos, entre otros, se ordenó reanudar las AAG en todo el territorio nacional, con el único cambio en el anuncio de que el Ministerio de Medio Ambiente entraría a hacer parte de la auditoría ambiental de las aspersiones¹⁵⁵. Cabe destacar que para ese momento el Ministerio del Medio Ambiente no formaba parte del CNE, y solo era convocado por criterio de éste para sesiones específicas. Esto, dado que dicho Ministerio fue creado tras la CP-1991 en 1993, por la Ley 99 de 1993, posterior a la creación del CNE, y en la norma de su creación no constaba como una de sus funciones la de participar en tal consejo.

Ante el conjunto de críticas que exigían buscar alternativas para la solución del problema del narcotráfico diferentes a las AAG, en octubre de 1994 el gobierno anunció el lanzamiento del Plan de Desarrollo Alternativo (PDA) (DNP, 1994), a ser iniciado en 1995, y que prometía una financiación de USD\$150 millones de ayuda internacional e igual monto del presupuesto nacional, a ser administrados por la Consejería Presidencial para la Política Social en el Marco del Plan Nacional de Rehabilitación, y del Plan Nacional para la Superación del Problema de las Drogas^{156_157} (CNE, 1995c). El PDA estaba dirigido a los pequeños productores de menos de tres hectáreas, que el gobierno consideraba

¹⁵¹ "Suspenden glifosato" *El Heraldo*, 21 de noviembre de 1994, 17A.

¹⁵² "Suspenden uso de glifosato en Guaviare. Sigue paro de cultivadores de coca en Putumayo." *El Tiempo*, 21 de noviembre de 1994b, 1A-8ª.

¹⁵³ "Continúa uso de glifosato." *El Heraldo*, 22 de noviembre de 1994, p. 6A.

¹⁵⁴ "Narcoguerrilla organizó paros. Fumigación con glifosato no será suspendida" *El Tiempo*, 22 de noviembre de 1994, 3A.

¹⁵⁵ "No suspenderán fumigación con glifosato. Gobierno ordena reanudar operaciones de erradicación de plantíos ilícitos en todo el país." *El Espectador*, 23 de noviembre de 1994, p. 10A.

¹⁵⁶ "Más vale sustituir que fumigar" *El Espectador*, 27 de noviembre de 1994, 8A.

¹⁵⁷ "Narcocultivos, mancha sobre Colombia" *El País*, 24 de noviembre de 1994, 1F.

responsables de entre 50% a 60% del área cultivada de coca en el país, ejercida como actividad de subsistencia, y que eran caracterizados territorialmente así:

En general, las zonas afectadas por cultivos ilícitos se caracterizan por presentar situaciones de atraso económico y social, débil o nula presencia institucional del Estado con programas de inversión social y de desarrollo económico, situaciones de conflicto originadas en la marginalidad y las precarias condiciones de vida de la población, y presencia de grupos armados. (DNP, 1994, pp. 4-5)

El PDA pretendía ser la solución de carácter social al problema de las drogas, complementaria a las AAG de carácter represivo y policial, con el contraste de que si bien las AAG eran inmediatas, innegociables, con presupuesto en ampliación y consecuente expansión, el PDA era concertado, territorializado, progresivo y con presupuesto reducido.

El PDA también se planteaba como un programa multisectorial y con pretensiones de transformaciones estructurales de los territorios afectados, lo que hacía aún más compleja su ejecución en las condiciones dadas. Las dificultades de su formulación y ejecución quedan patentes en el hecho de que su formulación tardó más de tres años al interior del CNE, pues al igual que con el Plan Nacional Para la solución del Problema de la Droga (1995-2000), pasó como punto no prioritario de definición sesión tras sesión de esta instancia, y sólo se aprobó cuando el contexto de protestas obligó al Gobierno Nacional a dar alguna respuesta diferente a la represión de los manifestantes. Por otra parte, desde el comienzo fue patente que los fondos para la ejecución de estos planes no estaban garantizados, lo que los convertía más en una promesa que en una realidad, a diferencia del PECIG. (CNE, 1994a; 1994b; 1995; 1995a; 1995b; 1995c: CNE y Ministerio de Justicia y del Derecho, 1995)

El hecho es que desde muy temprano en la formulación y ejecución de la política de sustitución y desarrollo alternativo, se levantaron serios reparos desde autoridades políticas, sociales y académicas (Vargas, 1995). Las críticas apuntaban a que el desarrollo alternativo presentaba baja consistencia rectora por parte del Estado, así como altos niveles de burocratización, comprendidos como dilaciones procesuales, y un severo y muy perjudicial distanciamiento social entre centros de decisión política y las zonas asperjadas. (Vargas y Barragán, 1995)

Al respecto, en noviembre de 1994 la Cámara de Representantes convocó a un debate de control político por las AAG, en el que participaron múltiples delegados del ejecutivo nacional, de entes de control y representantes de comunidades campesinas del

Putumayo y Guaviare. En esa oportunidad, el representante a la Cámara, Luis Almario, señalaba:

Nos sorprende que a 15 días de la elaboración de ese documento Conpes, el Gobierno Nacional, el Ministro de Defensa, la Policía Antinarcóticos empiece otra estrategia de represión, como es la fumigación con glifosato. Una acción represiva sin concertación, sin estudios de impacto ambiental ni socioeconómicos, sin importar las consideraciones en el gran Plan de Desarrollo Alternativo. (Congreso de la República, Cámara de Representantes, 1994, 13)

En el mismo sentido se expresaba el representante de los campesinos del Putumayo, reclamando por el incumplimiento del Gobierno Nacional de lo acordado en el documento Conpes 2734 de 1994, denominado “Pacto Social Regional” que trazaba una vía concertada e integral para la sustitución de cultivos y el desarrollo alternativo.

La población civil no comprende por qué el Gobierno propone unas alternativas en la teoría, pero en la práctica las contradice sin tener en cuenta las consecuencias nefastas en los sectores salud, ecológico, económico y social. ¿En dónde quedó la participación ciudadana que promulga el documento Conpes?, ¿Cuál era el sentido de proponer una reducción progresiva de los cultivos ilícitos? [...]

La primera manifestación de buena voluntad que espera la comunidad por parte del Gobierno, es la suspensión inmediata de la fumigación con glifosato; como complemento y con la misma urgencia se espera que las diferentes instancias del Gobierno Nacional hagan efectivas las Leyes 132 de 1994, por las cuales se dicta el Estatuto Orgánico de los Fondos Ganaderos; 160 de 1994 que comprende la Reforma Agraria; 101 de 1993 por la cual se promueve el desarrollo de las actividades agropecuarias y el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos y la Ley 99 de 1993 sobre el medio ambiente.

Hacer realidad estas leyes será más importante para la comunidad que recibir programas descontextualizados e inútiles, como son los que hasta ahora han pretendido desarrollar las Naciones Unidas y el Plan Nacional de Rehabilitación. (Congreso de la República, Cámara de Representantes, 1994, p. 22)

Al cuestionamiento, el Ministro de Defensa, Fernando Botero, respondía que para el gobierno los programas de desarrollo alternativo y de erradicación forzada, eran “dos caras de la misma moneda”.

[...] a juicio del Gobierno, nosotros tenemos una obligación legal de adelantar los programas de erradicación; no quisiera ocupar mucho tiempo en ese tema, pero tengo un estudio jurídico en mi mano en donde se presentan diferentes normas que obligan al Gobierno a desarrollar un programa de erradicación.

Luego no es de ninguna forma una decisión discrecional del Gobierno adelantar o no, en opinión del Gobierno existe un mandato legal que nos obliga a desarrollar este problema [...] (Congreso de la República, Cámara de Representantes, 1994, p. 94)

Dentro de los posicionamientos más relevantes destacó el del Procurador Delegado para asuntos Agrícolas y Ambientales, que reiteraba su solicitud de suspensión inmediata las AAG apelando al principio de precaución, recientemente creado por la Ley 99 de 1993, señalando que la auditoría ambiental realizada no solo no cumplía con las exigencias de estudios de impacto ambiental y epidemiológico, y por lo tanto no había producido planes de manejo y mitigación de los posibles efectos, sino que no reemplazaba las funciones de las entidades públicas encargadas de la vigilancia ambiental y sanitaria que tampoco los habían desarrollado. El procurador indicaba que por ello, las AAG no cumplían los requisitos legales de operación “[...] e incluso podría poner en peligro la vida de centenares de campesinos”¹⁵⁸, y que esto podría acarrear investigaciones disciplinarias a los funcionarios que las aprobaran y ejecutaran.” (Congreso de la República, Cámara de Representantes, 1994)

El representante a la cámara por Caquetá, Luis Almario, citante del debate, señalaba:

Los territorios de cultivadores de hoja de coca ciertamente requieren enormes ejércitos para la erradicación de cultivos ilícitos, pero ejércitos de funcionarios, intelectuales, y líderes de buena voluntad que nos ayuden a encontrar las salidas hacia el desarrollo, sin que para ello tengamos que maltratar o sacrificar a los más débiles que son los colonos, a quienes por acciones u omisiones, hemos empujado hacia dicha actividad.

[...] no se puede seguir, irresponsablemente, acusando a la gente de narcotraficantes o de subversiva sin tener pruebas concretas para ello. Esto compromete a las instituciones en una política poco seria sobre el manejo del orden público en el país.

Más de 50 alcaldes han sido acusados y no hemos visto por los medios de comunicación ningún tipo de acusación concreta para que la Fiscalía actúe en contra de ellos.

Me parece que no podemos seguir en ese tipo de acusaciones ligeras, como las que se han hecho a 13 representantes de esta comisión [...] ahí también es necesario entrar a corregir muchas deficiencias de la justicia, especialmente, en lo que tiene que ver con el debido proceso, con el respeto a los derechos humanos y el respeto a los derechos fundamentales de los colombianos. (Congreso de la República, Cámara de Representantes, 1994, p. 4-8)

La manifestación de rechazo a la criminalización de los detractores del PECIG en el Congreso de la República era de gran relevancia para el momento, dadas las crecientes denuncias sobre violaciones de derechos humanos durante las protestas cocaleras y la

¹⁵⁸ “Suspender fumigación con glifosato: Procuraduría” *El Herald*, 01 de diciembre de 1994, C12.

emergencia de las fuerzas paramilitares en dichas zonas, que declaraban como objetivos militares a los cultivadores y sus representantes, que consideraban, al igual que el ejército, como colaboradores de las guerrillas.

Entre tanto, en el Guaviare las protestas avanzaron hacia la proposición de un plebiscito para la prohibición de las AAG, encabezada por la organización social “Juventud por Guaviare” y secundado por la Personería y el Concejo Municipal, que denunciaban los serios impactos socioeconómicos sobre los campesinos, cultivadores o no, y la crisis económica y social que producían las aspersiones, que ya comenzaban a generar desplazamientos.¹⁵⁹

En la audiencia pública, el delegado de la Comisión de Campesinos de Guaviare, Francisco Correa, presentaba la propuesta de plebiscito así:

Plebiscito Nacional no al glifosato: defensa del medio ambiente. Los Comités Prodefensa del Medio Ambiente por intermedio del presente documento invitamos a todas las fuerzas políticas y sociales nacionales e internacionales, a manifestar su solidaridad con las acciones de protesta que adelantan miles de campesinos del país, como el paro que se desarrolla actualmente en la región de Miraflores, Guaviare, y las movilizaciones populares de los pobladores de Putumayo, entre otras acciones, proyectadas a nivel nacional, clamando por la solidaridad del Gobierno, las organizaciones sociales y políticas de Colombia y el mundo, para que no los dejemos solos en la lucha del medio ambiente, la subsistencia de sus familias y la paz de Colombia.

Con el pretexto de acabar con el narcotráfico se está fumigando sin ningún control la Amazonia colombiana, supuestamente con glifosato pero existen varias dudas de que en realidad lo que se está usando a gran escala es el tóxico denominado “Belpar”, lo que convertirá a nuestras selvas en un desierto desolador.

Cuando los habitantes de estos apartados filones de la patria han comenzado a elevar su voz de protesta por este criminal atentado contra la vida; lo que se ha dicho es que están manipulados por el narcotráfico y la guerrilla, porque supuestamente defiende a ultranza las siembras de hoja de coca, pero creemos que el país debe conocer la verdad.

Reconocemos que sembrar coca es ilegal. Los sembradores de hoja de coca han comenzado por reconocer que sembrar coca en Colombia es un ilícito que debe ser combatido por las autoridades, porque ese es su deber legal.

Pero después de una actitud gubernamental negligente de muchas décadas de abandono, marginamiento y olvido de las comunidades de los otrora denominados “territorios nacionales”, a donde llegaron miles de colombianos por iniciativa del mismo Estado y en otros casos presionados por el desempleo, la falta de tierra y la violencia y en donde no les quedaba otra alternativa que sembrar coca para no morir

¹⁵⁹ “El glifosato duplica la deforestación. Protesta de organización juvenil ecologista del Guaviare.” *El Tiempo*, 30 de noviembre de 2019, 17A.

de hambre, por carencia absoluta de vías de comunicación, asistencia técnica, créditos, mercadeo y en fin, la ausencia milenaria del Estado.

No puede un Gobierno que ha generado tantas expectativas en el terreno de la justicia social, como el del doctor Ernesto Samper Pizano, plantear como única alternativa la de la violencia al permitir una fumigación indiscriminada, sin previo aviso y sometiendo al hambre y la desocupación a más de 300 mil familias colombianas dedicadas a cultivar coca, causando graves alteraciones en la economía familiar y local, sin considerar los efectos que esto implica para los niños colombianos moradores de la selva y las repercusiones socioeconómicas contra los pobladores que subsisten gracias a los ingresos que indirectamente reciben del único renglón económico viable en la región.

El efecto inmediato de esta política sería el que se llenaran aún más de cinturones de miseria las grandes ciudades y se incrementara en gran medida la delincuencia a todo nivel; quienes siembran coca en Colombia son colombianos y no extraterrestres y el desmonte de esta actividad por ilícita que sea, no puede hacerse de una manera vertical e irracional en contra de los derechos humanos.

Abogamos por una solución real e integral. Los campesinos sembradores de hoja de coca no son narcotraficantes sino víctimas del narcotráfico [...] (Congreso de la República, Cámara de Representantes, 1994, pp. 15-17)

Hablando de la exclusión sistemática de los campesinos de las políticas económicas del Gobierno Nacional, que por medio de la apertura económica neoliberal había profundizado la crisis agraria, el representante por el distrito de Bogotá, José Pinillos, señalaba:

Yo quisiera también, señor Ministro, preguntarle, como algún autor famoso decía: “¿será que hemos llegado al final de la historia?”; yo le pregunto: “¿será que hemos llegado al final de la historia de los campesinos?”; ¿sería que los macroeconomistas neoliberales están definiendo el futuro de los campesinos sin tenerlos en cuenta?; ¿cuáles son señores ministros y señores del Gobierno Nacional las alternativas que tienen hoy en día los campesinos para articularse de una manera digna al proceso económico que está viviendo el país y a este nuevo modelo de desarrollo? ¿Cuál es, señor Ministro, la nueva política macroeconómica y qué espacios abre y cierra para el campesino colombiano? (Congreso de la República, Cámara de Representantes, 1994, p. 54)

De forma sintética el representante del Departamento de Caldas, Arturo Yepes Alzate, señalaba que lo que había era una controversia entre una perspectiva de Estado de Derecho, que pretendía la defensa del orden legal sin miramientos y ejerciendo plenamente la “violencia legítima”, y una del Estado Social de Derecho, que buscaba respuestas sociopolíticas a los conflictos, antes de acudir a los medios represivos, y que era la planteada en la Constitución de 1991. En síntesis, los representantes a la cámara de los departamentos del Putumayo, Guaviare, Casanare, Santander, Caldas, Amazonía y Chocó, así como los representantes campesinos, hacían un radical rechazo a las aspersiones.

La respuesta gubernamental, en voz del Director de Estupefacientes, Gabriel de Vega y del Ministro de Defensa, Fernando Botero, fue la de reiterar la posición que se esgrimía frente a gobiernos locales y frente a las comunidades movilizadas: la “fumigación no es negociable” y el PECIG debía continuar, insistiendo además en que los estudios sí estaban realizados y permitían afirmar la inocuidad del glifosato.¹⁶⁰ (Vargas y Barragán: 1995).

El Ministro de Gobierno, Horacio Serpa, en todo caso, también dejaba clara la posición frente a las movilizaciones campesinas: “[...] no tienen razón de ser por cuanto no existe prueba alguna de que puedan afectar a la población.”¹⁶¹ Al tiempo que insistían en que “[...] abstenerse de fumigar los cultivos ilícitos significaría hacerle juego a los narcotraficantes y guerrilleros [...]”¹⁶² “[...] si no combatimos los cultivos ilícitos quiere decir que estamos de acuerdo con los mismos”.¹⁶³

La conclusión de la sesión en la Cámara de Representantes finalizaba con el compromiso del Gobierno de visitar las zonas declaradas en paro cívico, no para negociar las AAG, sino para conocer la situación de los campesinos y explorar alternativas de desarrollo.

Por lo pronto, los delegados de Miraflores sólo han recibido promesas. Se reunieron con el ministro de Gobierno, Horacio Serpa Uribe, con el director Antinarcóticos de la Policía, Leonardo Gallegos, y con funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente, entre otros, sin que de manera definitiva hayan logrado torcer el destino de las fumigaciones.¹⁶⁴

Entre las promesas, estaba la de grandes inversiones a través del PDA realizada por el Director Nacional de Planeación, Antonio José Ocampo, el compromiso de que habrían funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente en cada aspersion, y la afirmación de cumplimiento estricto de todas las normas técnicas y de auditoría ambiental amplia parte del Director de la Policía Antinarcóticos, General De Vega, quien adquirió la principal vocería en el espacio, a pesar de la presencia de otras autoridades como el Ministro de Agricultura y el de Defensa. (Congreso de la República, Cámara de Representantes, 1994)

¹⁶⁰ “Fumigación no es negociable: Gobierno” *El Tiempo*, 01 de diciembre de 1994, E11.

¹⁶¹ Como citado por “Gobierno defiende fumigación con glifosato” *El Nuevo Siglo*, 13 de diciembre de 1994, 10.

¹⁶² Como citado por “Gobierno defiende fumigación con glifosato” *El Nuevo Siglo*, 13 de diciembre de 1994, 10.

¹⁶³ Como citado por “El gobierno seguirá con fumigación en el Guaviare” *El Mundo*, 13 de diciembre de 1994, 10.

¹⁶⁴ “Sigue la alerta amarilla de los campesinos” *Voz*, 01 de diciembre de 1994, p. 14.

Entre tanto, las movilizaciones continuaban y parecían extenderse, siguiendo la estela de las AAG. Los repertorios de protesta también se intensificaron con el cerramiento político del Gobierno Nacional y progresaron hacia nuevas acciones como la toma del aeropuerto y el bloqueo de las vías de transporte terrestre y fluvial, y el cierre obligado del comercio de San José del Guaviare por parte de cerca de 3.000 campesinos, quienes por más de una semana se movilizaron exigiendo respuestas a la crítica situación en que estaban tras las erradicaciones¹⁶⁵, pues según funcionarios públicos del gobierno local “[...] las fumigaciones dejaron a los campesinos y sus familias prácticamente sin qué subsistir”.¹⁶⁶

Ante la magnitud de la situación, los campesinos y las autoridades políticas locales proponían declarar emergencia económica para los territorios afectados, suspender las AAG, implementar PDA estructurales, y solicitaban veeduría internacional del conflicto. En ese sentido se pronunciaron el conjunto de los Gobernadores electos para los departamentos de la Orinoquía y la Amazonía: Meta, Casanare, Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare y Arauca.¹⁶⁷

El Gobierno Nacional, por su parte, informaba que la comisión destacada siete días después del inicio de los bloqueos, no había podido llegar hasta la región por amenazas contra sus miembros. Dicha declaración fue rechazada por los representantes de las comunidades movilizadas, que indicaban que lo que se pretendía era la criminalización de la movilización campesina¹⁶⁸ y, de hecho, la criminalización no tardó en intensificarse, a través de señalamientos de autoridades políticas y policiales nacionales que comenzaron a ser cada vez más temerarios de cara a la seguridad de los más de 20.000 campesinos movilizadas para ese momento, al señalarlos como subversivos.¹⁶⁹

¹⁶⁵ “Cultivadores de coca ocuparon el aeropuerto de San José” *El Tiempo*, 08 de diciembre de 1994, 19A.

¹⁶⁶ Como citado en “Campesinos en Guaviare se toman otra pista” *El Nuevo Siglo*, 08 de diciembre de 1994, 15A

¹⁶⁷ “Se desborda paro en el Guaviare. Asesinan a teniente de la Policía” *El Nuevo Siglo*, 13 de diciembre de 1994, 8.

¹⁶⁸ “Amenaza de muerte por fumigaciones con glifosato” *El Espectador*, 12 de diciembre de 1994, 13A.

¹⁶⁹ “Se desborda paro en el Guaviare. Asesinan a teniente de la Policía” *el nuevo Siglo*, 13 de diciembre de 1994, 8.

Así se puede ver en las afirmaciones que el propio Ministro de Defensa, Fernando Botero, hacia al interior del CNE cuando esta entidad discutía sobre las movilizaciones del Guaviare:

[...] es de público conocimiento que la movilización campesina del Guaviare fue inducida por la guerrilla y el narcotráfico, y en su opinión es un error debilitar las acciones que se vienen adelantando, por lo que se deben hacer esfuerzos para erradicar la totalidad de los cultivos, de lo contrario el país se enfrentara con este problema a un triunfo de la guerrilla y el narcotráfico [...] (CNE, 1994b, pp. 5-6)

El avance de las aspersiones, la consecuente extensión de la crisis socioeconómica y del conflicto, y la falta de respuestas gubernamentales a sus demandas fueron el combustible para que las protestas se extendieran y se intensificaran. Campesinos de los departamentos del Meta y Caquetá se sumaron a la movilización durante la segunda semana de diciembre, ante la impotencia de las autoridades departamentales que dependían tanto para la negociación como para la decisión sobre las AAG del Gobierno Nacional.¹⁷⁰

La situación de desautorización política de los gobierno locales, municipales y departamentales, que les impedía resolver las negociaciones, iba en franca contradicción con lo formulado entre los principios del PDA y del Plan Nacional para Resolver el Problema de la Droga, que señalaban la necesidad de democratización en los territorios afectados por los CDUI, y de participación y corresponsabilidad del gobierno en todas sus instancias, y denotaba el carácter centralista, vertical y autoritario del PECIG. (CNE, 1994c)

A la situación ya crítica, se sumaron las confrontaciones entre la guerrilla de las FARC y el ejército, que se daban de forma concomitante a las AAG y a la militarización de las zonas afectadas por los CDUI, y que en la segunda semana de diciembre dejaba un saldo de 11 soldados heridos, 1 policía muerto y una aeronave del programa de aspersión impactada. Todo ello redundaba en aumentar la tensión en medio de la persistencia de las protestas.¹⁷¹

Y es que a pesar del ímpetu en la promoción de las AAG, para ese momento la capacidad operativa y militar del programa de erradicación parecía superada en muchos de los territorios operacionales por las fuerzas insurgentes. De hecho, en algunas zonas de

¹⁷⁰ “Paralizado Guaviare por protesta campesina” *El Nuevo Siglo*, 12 de diciembre de 1994, 10A.

¹⁷¹ “Emboscada al Ejército en San José” *El Tiempo*, 14 de diciembre de 1994, 18A.

aspersión del Guaviare la policía antinarcoáticos sufrió severos impactos por parte del accionar insurgente. Así lo señala Vargas sobre las operaciones en Miraflores:

El saldo en esta última zona fue una derrota estruendosa para la policía antinarcoáticos encargada de las fumigaciones: de diez oficiales, suboficiales y agentes muertos en acciones de fumigación, siete caen en Miraflores durante 1995. A ello deberán agregarse los intentos de la guerrilla por tomarse la base antinarcoáticos de Miraflores el 7 de agosto de ese año, con un saldo grave en vidas y violaciones al derecho internacional humanitario. (Vargas, 1999, p. 125)

En síntesis, las acciones armadas del PECIG intensificaban el conflicto armado, político y social en las regiones intervenidas, a través de una respuesta gubernamental centrada en la represión.

Con la situación *in crescendo* fue convocado un segundo debate de control político en el Senado de la república el 15 de diciembre de 1994. Allí, se reiteraron denuncias sobre afectaciones socioambientales de las AAG, y en particular el Senador Hernán Motta retomó la denuncia de una mayor toxicidad aguda del glifosato respecto a la informada por el gobierno, con efectos de irritación respiratoria, gastrointestinal y neurotoxicidad, evidenciada en las denuncias de las comunidades de territorios afectados, y señalaba que ni la solicitud del Procurador Delegado para Asuntos Agrícolas y Ambientales de suspender las AAG, ni la propuesta del Defensor de aplazarlas, habían sido atendidas.¹⁷²

Desde las autoridades policiales, el recién nombrado director de la Policía, General Rosso José Serrano, señalaba que

[...] La autoridad no se puede concertar. Sembrar amapola es un delito contemplado en la ley 30 y si la Policía no persigue el narcotráfico pues quienes vamos a la cárcel somos nosotros, por cómplices. Si hay coca y amapola, pues Antinarcoáticos tiene que erradicarla. No hay opción. [...] Es ilícito y hay que erradicarlos. Vamos a seguir con el glifosato.¹⁷³

Por su parte el ministro de gobierno, Horacio Serpa, reiteraba su defensa de la inocuidad de las AAG señalando que el “[...] uso del glifosato está sujeto a una permanente auditoría ambiental ejercida por una empresa idónea. Aseguró que la fiscalización sobre el programa de riego se realiza diariamente y que hasta el momento los responsables de esta auditoria no han detectado efectos secundarios.”¹⁷⁴ Esto sin responder a las denuncias de las falencias de dichos estudios indicadas por el Procurador Delegado para Asuntos

¹⁷² “¡No nos moverán!” *Voz*, 15 de diciembre de 1994, 5.

¹⁷³ “Debemos volver a la calle” *El País*, 15 de diciembre de 1994, 3A.

¹⁷⁴ “Continuará uso de glifosato” *El Tiempo*, 15 de diciembre de 1994, 6A.

Agrarios y Ambientales, y sin presentar los informes citados, es decir, sin nuevas evidencias.

Por su parte, los representantes de los campesinos movilizados señalaban: “Mantendremos nuestra lucha hasta que se suspenda la fumigación con glifosato y se instrumente una política adecuada de desarrollo y sustitución de cultivos ilícitos”.¹⁷⁵

Durante esta coyuntura, el Ministerio de Salud presentó un documento de evaluación técnico-científica del riesgo de las AAG, de autoría del toxicólogo Jorge Hernán Botero Tobón, subdirector de Ambiente y Salud de dicha entidad, que iniciaba resaltando su experticia:

Contando el Ministerio con expertos de reconocida talla internacional en el tema del efecto en la salud pública del uso y manejo de plaguicidas, su posición al respecto debe ser determinada por un cuidadoso análisis de evaluación de riesgos en el campo sanitario, que armonice con los factores de relación riesgo/beneficio y costo/beneficio de la implementación de las políticas de estado. (Ministerio de Salud, 1994, p. 1)

En todo caso, el documento resultaba ser un brevísimo informe que no contenía referencias bibliográficas, datos experimentales ni revisiones de literatura científica amplias, y que contaba como su única referencia a las fichas técnicas comerciales del glifosato. En resumen, señalaba el perfil toxicológico del glifosato como bajo, la categoría carcinogénica del grupo E de la EPA (sin evidencia de carcinogenicidad humano o animal), y de bajo riesgo ambiental, excepto para la fauna acuática, que presentaba toxicidad moderada al agente. A pesar del alineamiento argumental con la postura oficial, el documento también señalaba que el riesgo de deriva era muy alto, dadas las condiciones de aspersión del PECIG, lo que contradecía la postura oficial de las autoridades policiales y del ejecutivo nacional. El documento sólo se conoció al interior del CNE y no trascendió al debate público. (Ministerio de Salud, 1994)

En todo caso, tras el segundo debate de control político del Congreso, el Gobierno Nacional convocó a los representantes de los campesinos movilizados en el Guaviare, el lugar de mayor concentración de protestantes y el más afectado por las aspersiones realizadas hasta ese momento, para instalar una mesa de negociación en Bogotá.¹⁷⁶

¹⁷⁵ “¡No nos moverán!” *Voz*, 15 de diciembre de 1994, 5.

¹⁷⁶ “Emboscada al Ejército en San José” *El Tiempo*, 14 de diciembre de 1994, 18A.

Tras la instalación de la mesa y con la activa mediación del Gobernador departamental del Guaviare, pocos días después se logró el acuerdo de San José del Guaviare entre el movimiento social y el Gobierno Nacional. Este partía del reconocimiento bilateral de la necesidad de eliminar los CDUI y acordaba la suspensión de las aspersiones para cultivos con extensión menor a tres hectáreas, sujeta al compromiso de sustitución financiada gubernamentalmente con recursos comprometidos por más de mil millones de pesos, y ligada a programas de desarrollo de infraestructura y programas sociales, estableciendo al Departamento como el piloto del PDA (CNE, 1995b). De igual forma, se acordó la veeduría de las comunidades, de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo, además de los demás veedores gubernamentales, en las aspersiones sobre cultivos comerciales¹⁷⁷. (Ver Figura 6)

Si bien la mayoría del acuerdo coincidía con lo expresado en el PDA, el gobierno aumentaba sus compromisos políticos y financieros de forma importante con el mismo. Por otra parte, y aunque el propio PDA y la resolución 0001 de 1994 del CNE diferenciaban los cultivos pequeños de subsistencia de los cultivos comerciales, sólo viabilizando la erradicación manual o mecánica para los primeros, este acuerdo se comprometía a suspender las AAG sobre los pequeños cultivos, considerando los impactos socioeconómicos que denunciaban las comunidades de los territorios asperjados, y la voluntad explícita de sustitución. Con todo, ese punto del documento levantó de inmediato serias controversias e implicó la deslegitimación parcial del acuerdo, y con ello, el preámbulo de nuevas movilizaciones. (Vargas, 1999)

El conflicto se entiende mejor si se considera que, por una parte, la movilización social se generó alrededor de demandas por el respeto a los medios de subsistencia de las comunidades de los territorios asperjados, que solicitaban programas de sustitución efectivos, graduales y concertados, que, a pesar de los anuncios gubernamentales, no se estaban implementando de forma efectiva.

¹⁷⁷ “Acuerdo de desmovilización en el Guaviare” *El Colombiano*, 16 de diciembre de 1994, 3A.

Figura 6 -Texto de los acuerdos de San José del Guaviare de 1995, reproducido por El Espectador

Qué dice el acuerdo

Villavicencio

El texto del acuerdo presentado por el gobernador del Guaviare, Jorge Alberto Zapata Betancur, es el siguiente:

1. Los representantes de las comunidades campesinas declaran que coinciden con el Gobierno en la necesidad de la erradicación de los cultivos ilícitos y en particular del cultivo de la coca.

2. Los representantes de los campesinos se comprometen a iniciar el proceso gradual de sustitución de los pequeños cultivos de coca y a no volver a sembrar este ilícito.

3. Por su parte el Gobierno se compromete a suspender la fumigación de los pequeños cultivos de coca existentes a la fecha del presente acuerdo, entendiéndose como tales, aquellos inferiores a tres hectáreas de extensión.

4. El Gobierno continuará con la fumigación de los llamados cultivos comerciales de coca, con el lleno de todos los requisitos legales vigentes sobre la materia, los cuales serán constatados por una comisión integrada por los representantes de las entidades del Gobierno, los de las comunidades campesinas firmantes de este acuerdo y representantes de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo.

Parágrafo: El Ministerio del Medio Ambiente participará exclusivamente

con funciones de seguimiento y control del anterior proceso.

5. El Gobierno Nacional y departamental se comprometen a desarrollar los programas de infraestructura y desarrollo social previstos en el plan de desarrollo departamental, para lo cual incluirá en el presupuesto nacional los recursos suficientes. Destinará en 1995 para los programas de sustitución de cultivos de coca en la región, una suma no inferior a 1.000 millones de pesos, e impulsará programas de titulación de tierras dentro de este mismo propósito. La formulación de los programas y proyectos y la distribución de los recursos se harán en forma concertada con las diferentes comunidades y zonas representadas por los firmantes del presente acuerdo, para que verdaderamente colmen sus expectativas y suplan sus necesidades prioritarias.

6. El Gobierno Nacional se compromete a crear la Consejería Presidencial para el departamento del Guaviare, previa aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Los representantes de los campesinos se comprometen, al firmar el presente acuerdo, a disolver la movilización de las comunidades actualmente concentradas en San José del Guaviare. El Gobierno no tomará ningún tipo de represalias contra los representantes y participantes en el movimiento cívico.

Nota. Tomado de "Levantaron el paro en el Guaviare." *El Espectador*, 16 de diciembre de 1994, 8A.

Por otra parte, el gobierno Samper se vio de inmediato presionado, nacionalmente por actores como el Fiscal General de la Nación, e internacionalmente por el gobierno estadounidense, porque consideraban que el punto del acuerdo que excluía las fumigaciones de los pequeños cultivos de subsistencia era una suerte de legalización de hecho de estos, y esto promovería la expansión de los CDUI. De hecho, al interior del propio CNE se surtió una tensa discusión entre el Fiscal General de la Nación, Alfonso Valdivieso, que señalaba de ilegal el acuerdo gestionado en cabeza del Ministro de Gobierno, Horacio

Serpa, y este último, que señalaba tales acusaciones como un atropello. (CNE, 1994b; Vargas, 1999)

La respuesta del ejecutivo nacional, en cabeza del ministro Serpa, fue que en ningún caso los acuerdos implicaban una connivencia con los CDUI y que tanto la erradicación forzada como los planes de sustitución, y la continuidad de las AAG para cultivos comerciales desmentían tal hecho. Solo los cultivos menores de tres hectáreas serían destruidos manual o mecánicamente.¹⁷⁸⁻¹⁷⁹

Pocos días después y cerca de las festividades de final de años, el CNE derogó el punto tres del acuerdo de San José del Guaviare, por considerar, como lo señalaba el Canciller Rodrigo Pardo, que era adverso para la imagen internacional del país, mientras reautorizaba la aspersión aérea para cultivos de cualquier extensión, aunque priorizando los métodos manuales y mecánicos para los CDUI pequeños. Solo dos semanas después de firmado el acuerdo, el gobierno daba el año nuevo a los campesinos con la fumigación de todos los cultivos de la vera del río Inírida ¹⁸⁰⁻¹⁸¹ (CNE, 1994b; Vargas, 1999)

A la eliminación de este punto vertebral del acuerdo le siguieron anuncios como el del Ministro de Justicia, Néstor Humberto Martínez, en el que establecía un nuevo plazo de ocho meses para la erradicación completa de todos los CDUI en el país¹⁸². Así mismo, se comenzaba a perfilar el discurso del gobierno Samper de que “no sería tolerada una sola de mata de coca en el país”, anunciando una intensificación de las AAG.

En ese sentido Serpa señalaba “[...] esos cultivos se deben erradicar y si bien la fumigación con glifosato presenta riesgos, estos se deben asumir dada la gravedad del problema.” (CNE, 1994b, p. 6). Estas declaraciones también dejaban entrever que ante la dificultad señalada por el Ministro de Defensa de adelantar las erradicaciones manuales por el contexto de la guerra, el gobierno priorizaba las AAG, independiente del área cultivada, y a pesar de ir en contra de la normatividad marco del PECIG.

De inmediato, los campesinos del Guaviare anunciaban una nueva movilización. Campesinos de Caquetá y Putumayo también anunciaban su intención de unirse a las

¹⁷⁸ “Surge debate por presunta legalización de cultivos de coca” *El Espectador*, 17 de diciembre de 1994, 12A.

¹⁷⁹ “Continuará uso de glifosato” *El Tiempo*, 15 de diciembre de 1994, 6A.

¹⁸⁰ “Amapola, lucha manual” *El País*, 20 de diciembre de 1994, 2A.

¹⁸¹ “El Fiscal interpretó mal el acuerdo del Guaviare” *El Tiempo*, 21 de diciembre de 1994, 6A.

¹⁸² “Cultivos ilícitos serán erradicados con glifosato” *El Herald*, 22 de diciembre de 1994, 10A.

movilizaciones, apoyados por autoridades locales que ya habían manifestado su oposición a las AAG¹⁸³⁻¹⁸⁴. La respuesta gubernamental era clara: no habría negociación, y por el contrario, como se expresaba en palabras del General Bedoya, habría una respuesta represiva, pues, equiparando a las movilizaciones campesinas con la insurgencia armada señalaba, “[...] vamos a someter con todo el poder de nuestras armas y del ejército a los violentos”¹⁸⁵

Esto no evitó que reiniciaran las movilizaciones en Putumayo, con epicentros en los municipios de Orito, Puerto Asís y Mocoa. Comenzaron el 22 de diciembre cuando cerca de cuatro mil campesinos de cerca de 600 comunidades interrumpieron la producción de petróleo de las instalaciones de Orito, en protesta por el anuncio de las AAG (que no habían iniciado en el departamento) y con una agenda de exigencias de desarrollo de infraestructura similar a la adelantada en Guaviare¹⁸⁶⁻¹⁸⁷. “[...] Piden acueductos, un hospital, el pago de maestros y médicos para la región y la realización de diálogos de paz con la guerrilla.”¹⁸⁸

Ante la escalada de la protesta, el propio Gobernador del departamento, recién electo, Jorge Fuerbrinser, hacía un llamado de atención al Gobierno para resolver la situación, instando a responder a las exigencias campesinas siempre que “[...] en parte, las peticiones son justas. El Putumayo es un departamento abandonado y el gobierno no le ha dado la atención requerida.”¹⁸⁹.

La protesta se amplió con la adhesión de los trabajadores públicos departamentales, los transportadores y los maestros que exigían el pago de los salarios atrasados de más de seis meses¹⁹⁰. Las comunidades indígenas Katífoos, Ocuajes, Coreuajes, Ingas y Kamentzá también se pronunciaron exigiendo no realizar AAG en sus territorios, aduciendo la necesidad de adelantar consulta previa, y citando el bloque de constitucionalidad que impedía la fumigación con sustancias nocivas sobre sus territorios.¹⁹¹

¹⁸³ “No al uso del glifosato en Putumayo” *El Tiempo*, 22 de diciembre de 1994, 6A.

¹⁸⁴ “Crecen paros en el sur por mora estatal” *El Espectador*, 07 de enero de 1995, 9A.

¹⁸⁵ “Indicios sobre nuevo paro antiglifosato en el Guaviare” *El Espectador*, 23 de diciembre de 1994, 9A.

¹⁸⁶ “Protesta campesina en Putumayo” *El Colombiano*, 29 de diciembre de 1994, 3A.

¹⁸⁷ “Paro cívico en el Putumayo” *El Colombiano*, 03 de enero de 1995, 3A.

¹⁸⁸ “Putumayo permanece en caos” *El Espectador*, 03 de enero de 1995, 1A.

¹⁸⁹ “Ultimátum en Putumayo” *El País*, 03 de enero de 1995, 7D.

¹⁹⁰ “Ataque campesino a planta de Ecopetrol en Putumayo” *El Tiempo*, 05 de enero de 1995, 1A.

¹⁹¹ “Anuncian nuevo paro cívico” *Voz*, 09 de enero de 1995, 14.

En la voz del Ministro de Gobierno, Horacio Serpa, se anunciaba que no habría negociaciones bajo presión, y exigía el desalojo de las instalaciones de Ecopetrol y de las vías, a la vez que se ordenaba a las fuerzas armadas reforzar la presencia policial y militar, e intervenir para “[...] mantener bajo control las zonas de concentración campesina.”¹⁹². La orden resultó en una operación de desalojo de las baterías petroleras ocupadas, en las que se produjeron entre uno y tres muertos de lado de los campesinos, hechos que no fueron confirmados oficialmente, y que la prensa registro de forma contradictoria.^{193_194_195_196}

La estrategia gubernamental era no sólo la militarización de la protesta, sino también continuar con la criminalización con el fin de deslegitimar al campesinado cocalero, claramente constituido como sujeto político alrededor de las movilizaciones. El gobierno señalaba que “[...] el narcotráfico está interesado en que se siga cultivando hojas de coca y los guerrilleros en generar controversia política, situación que no será permitida por el Gobierno [...]”¹⁹⁷, cuya reacción era la respuesta militar.

A pesar de ello, la movilización se mantuvo y extendió en el tiempo sin que ninguna de las partes modificara sus reclamos, hasta que, sobre el 7 de enero, los campesinos levantaron de forma unilateral la ocupación de las baterías de bombeo y el bloqueo de las vías para viabilizar el diálogo con el Gobierno, que persistió en su negativa para negociar las AAG con los campesinos.

Así como nosotros estamos cumpliendo nuestra parte al despejar estas zonas, esperamos que el Gobierno cumpla la suya y venga a dialogar con nosotros lo del glifosato y lo de los planes socioeconómicos. Así como nosotros les reconocemos respeto esperamos que ellos y especialmente las Fuerzas Armadas respeten nuestros derechos de campesinos desarmados y no nos ataquen como lo hicieron en Orito.¹⁹⁸

La persistente negativa redundó en la continuidad de las manifestaciones en Putumayo¹⁹⁹. Paralelamente se organizaron las primeras grandes marchas campesinas en el departamento de Caquetá, con epicentro en Florencia, que exigían al gobierno no fumigar

¹⁹² “Putumayo permanece en caos” *El Espectador*, 03 de enero de 1995, 1A.

¹⁹³ “Intervención militar en Putumayo” *El Herald*, 04 de enero de 1993, 8A.

¹⁹⁴ “Un muerto en narcoprotesta” *El Herald*, 06 de enero de 1995, 6A.

¹⁹⁵ “La Hormiga, última trinchera de campesinos del Putumayo” *El nuevo Siglo*, 06 de enero de 1995, 6.

¹⁹⁶ “Movilización militar hacia el Putumayo” *El Espectador*, 06 de enero de 1995, 9A.

¹⁹⁷ “Gobierno insiste en diálogo sin presiones” *El Mundo*, 06 de enero de 1995, 5.

¹⁹⁸ “Crecen paros en el sur por mora estatal” *El Espectador*, 07 de enero de 1995, 9A.

¹⁹⁹ “Putumayo se cansó de su ‘cruda’ realidad” *El Tiempo*, 08 de enero de 1995, 6A.

sus cultivos, entre otras peticiones que le fueron entregadas por medio de pliego al Gobierno Nacional al que se le exigió presencia con una comisión negociadora.²⁰⁰

Finalmente, sobre el 10 de enero el Gobierno Nacional estableció una mesa de negociación en el municipio de Orito, Putumayo, en donde pretendía colocar como el centro de la agenda a los PDA²⁰¹, que sin haber iniciado, ya contaban con altos grados de desconfianza, por antecedentes negativos en departamentos como Cauca, Caquetá y Guaviare²⁰². El pulso de la negociación parecía haber sido ganado por los campesinos, pues el acuerdo logrado días después suspendía nuevamente las AAG sobre cultivos menores a tres hectáreas, aunque no reconocía la demanda de progresividad de la sustitución y la erradicación²⁰³. (Ver Figura 7)

En el caso del Caquetá, una comisión de alto nivel del Gobierno Nacional realizó múltiples reuniones con distintas comunidades de cultivadores y recolectores, y acordaron un plan de sustitución en el que el compromiso de la comunidad era la erradicación de cerca de 30.000 ha, en contraprestación de servicios sociales, vías de acceso y proyectos productivos agrícolas, que ya estaban siendo promovidos por el propio campesinado y ONGs. En voz de los campesinos: “Cambiamos la coca por una carretera y escuelas.”²⁰⁴. El acuerdo incluyó el compromiso de no fumigar los cultivos de subsistencia y viabilizar la erradicación manual.

Uno de los comisionarios gubernamentales señalaba tras las negociaciones:

Ellos han asumido que su negocio es ilícito con todo lo que eso conlleva, pero a pesar de que internacionalmente los muestran como eslabones en el negocio criminal que más dinero mueve en el mundo, viven en condiciones de pobreza absoluta y aspiran sinceramente a vivir de una actividad legítima.²⁰⁵

²⁰⁰ “Caquetá prepara protestas” *Vanguardia Liberal*, 08 de enero de 1995, 3A.

²⁰¹ “Piden a los campesinos cambiar coca por caucho” *El Herald*, 10 de enero de 1994, 10A.

²⁰² “Gobierno enfrenta protestas” *Vanguardia Liberal*, 15 de enero de 1995, 7A.

²⁰³ “Terminó el paro en Putumayo” *El Tiempo*, 12 de enero de 1995, 1A-9A.

²⁰⁴ Como citado por “Cambiamos la coca por una carretera y escuelas” *El Tiempo*, 26 de enero de 1995, 9B.

²⁰⁵ Como citado por “No a la coca, sí al condón” *El Espectador*, 29 de enero de 1995, 5A.

Figura 7 - Texto de los acuerdos de Orito, Putumayo, de 1995 reproducido por El Heraldó

Acuerdo con el Gobierno

Santafé de Bogotá, Colprensa

Con una inversión del orden de los 13 millones de dólares el Gobierno y los campesinos del Putumayo llegaron hoy a un principio de acuerdo, donde el punto más crítico y álgido en las discusiones fue nuevamente el de la erradicación de cultivos ilícitos por el método de aspersión aérea con glifosato.

Los siguientes son los convenios a que llegaron los campesinos y la comisión del Gobierno:

- Será invertido un millón de dólares en el desarrollo de obras públicas como carreteras, hospitales y escuelas y agua potable.

- Doce millones 100 mil dólares serán usados en un programa de expansión eléctrica para todo el bajo y medio Putumayo.

- Será construído un hospital en el municipio de La Hormiga, a fin de conformar un gran centro de atención médica al que pueda tener acceso toda la región.

- Serán invertidos 500 millones de pesos en el estudio del impacto ambiental de la carretera Orito-

Monopamba, que une al Putumayo con Nariño.

- Este punto será de especial trascendencia, ya que los agricultores habían dicho que así volvieran a sembrar cultivos legales, no tendrían vías carreteables para vendérselos al resto del país.

- El Gobierno llevará programas de asistencia técnica, coordinados por la Caja Agraria, que además encargará de su financiamiento.

- La propuesta de sustitución de sembradíos la hizo el Gobierno con la alternativa de palmitos, los cuales tienen gran salida en el país a nivel de industria alimenticia con su tallo, y en materia ornamental, para hacer escobas y esteras, entre otros, con su corteza.

- El caucho también será promovido en la región. De la goma extraída de su savia se extrae el caucho, el cual tiene infinidad de usos en el país. Además, es usada esta planta para fabricar objetos de tocador, accesorios de máquinas eléctricas, neumáticos de automóvil, etc.

Nota. Tomado de "Acuerdo con el Gobierno" *El Heraldó*, 11 de enero de 1995, 6A.

Los nuevos acuerdos de Orito y del Caquetá parecían responder al mismo tiempo al interés de conservación inmediata de los medios de subsistencia que exigía el campesino, y a la estrategia de sustitución y erradicación del gobierno. Si bien no se registraron en la prensa otros acuerdos específicos en otros territorios que se habían adherido a las protestas, como el Cauca o el norte de Nariño, los acuerdos, y en particular el PDA, traducido en el lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) en mayo de 1995 en el Guaviare y que se concentraría en los cultivos de subsistencia supliendo ayuda técnica y financiera, titulación de predios y servicios asistenciales, entre

otros beneficios, tendría cobertura para los 14 departamentos con CDUI²⁰⁶. En síntesis, parecía responder, al menos parcialmente, a lo que reclamaba uno de los manifestantes desde el Putumayo, que en un contexto de ausencia de agua potable, escuelas, centros de salud y alto desempleo, señalaba:

Estamos abandonados a la de Dios y el Gobierno sólo aparece para decir que nos va a fumigar todo y a todos con glifosato. Primero que se pregunte por qué nosotros estamos cultivando coca y tenga en cuenta que queremos cambiar de vida.²⁰⁷

Con todo, los acuerdos traían también una alta dosis de escepticismo por parte del campesinado y los gobiernos locales, por los antecedentes de acuerdos previos desconocidos y los planes de sustitución fracasados:

El gobernador del Guaviare, Eduardo Flórez Espinosa [...] aseguró que la comunidad es muy escéptica en torno al funcionamiento óptimo del plan, actitud fomentada por más de 20 años de promesas en los cuales los planes se hicieron, pero los efectos nunca se vieron. Anotó que, para que el proyecto no se quede en buenas intenciones es necesario hacer obras de infraestructura como carreteras, puentes, puertos, hospitales y centros de salud.²⁰⁸

El escepticismo era compartido, aunque por razones diferentes, por detractores políticos del gobierno en el orden nacional, que criticaban el acuerdo señalándolo de ser una muestra de la fragilidad gubernamental que encarnaba Samper, y su lastre de ilegitimidad por sus aducidos vínculos con el narcotráfico. Y es que a la par del aumento del área de CDUI reportada, aumentaba la construcción de un discurso fatalista sobre la relación de dichos cultivos y el orden social, como queda reflejado en una columna de opinión de Fernando Londoño que señalaba:

[...] El país va al fondo del abismo en todos los órdenes. Y está próximo un cataclismo económico que no se quiere advertir y mucho menos evitar. Esas miles de hectáreas esparcidas por el territorio nacional son nuestra perdición. Porque matan el trabajo honrado, quiebran la industria, alientan las importaciones desafiantes e imbéciles, destrozan lo que queda de las exportaciones y como anestesiados por la parrá de especulaciones y mentiroso bienestar que el dinero fácil produce, nos llevan al cadalso sin una protesta, sin un grito, sin un ademán de defensa.²⁰⁹

A ello, el Gobierno respondía con su propia construcción discursiva y práctica, de que en Colombia se realizaba la “[...] más importante operación de que se tenga

²⁰⁶ “Erradicación de cultivos en marcha” *El País*, 27 de mayo de 1995, 3A.

²⁰⁷ Como citado por “Coca vs. Petróleo: un carnaval de blancos y negros” *El Espectador*, 08 de enero de 1995, 5A.

²⁰⁸ “Erradicación de cultivos en marcha” *El País*, 27 de mayo de 1995, 3A.

²⁰⁹ “¿Quién manda aquí?” *El Colombiano*, 24 de enero de 1995, 5A.

conocimiento en el mundo contra la erradicación de cultivos ilícitos²¹⁰, encarnada en las AAG. De esa forma, si bien las aspersiones eran el nudo de la controversia y de la conflictividad que retaba la ya frágil legitimidad del ejecutivo nacional, también parecían ser una de sus mayores fuentes de fortalecimiento de cara a la agenda antidrogas internacional y a la necesidad de mostrarse nacionalmente como un actor fuerte en tal lucha.²¹¹

Pese a ello, el fortalecimiento de las AAG pasaba necesariamente por la superación de las movilizaciones, fuese por la vía de la negociación, como con los acuerdos y el PDA, o por la vía de la militarización que ya iba en aumento en los territorios asperjados, de la mano de un fortalecimiento en términos de personal y equipos, que comenzaba a proyectar un discurso que vinculaba de forma “inseparable” a la insurgencia con los CDUI, por lo que la confrontación militar de estos últimos era necesaria. Es relevante señalar que ya en este periodo, el Gobierno colombiano y las autoridades militares llamaban a la opinión pública, y a los actores internacionales, especialmente a EE.UU., a asumir a las FARC, al ELN y a las otras insurgencias como “narcosubversión”.²¹²

El gobierno estadounidense por su parte, también recibía con malestar los procesos y los resultados de la lucha antidrogas en Colombia hasta ese momento. De hecho, nuevamente el embajador estadounidense, Myles Frechette, se refería al proceso de certificación estadounidense de cooperación en la lucha antidrogas, señalando la alta probabilidad de que el país recibiera una calificación negativa.²¹³

Las reacciones oficiales y de la sociedad civil no se hicieron esperar. Desde el Embajador de Colombia en Washington, pasando por diferentes voces en el Congreso de la República, así como representante de gremios económicos y líderes de opinión pública de medios de comunicación, señalaban casi al unísono la desproporción de los señalamientos estadounidenses. Carlos Lleras de la Fuente, embajador en Washington señalaba:

En algunos momentos, se tiene la sensación de que el tema de la certificación es una forma de llevar del cabestro al país. Lo hacen con un estilo amenazante, utilizando el poder económico que tienen los Estados Unidos dentro de las entidades multilaterales, convirtiéndolo en un arma injustamente empleada.²¹⁴

²¹⁰ Como citado por “El gobierno de las FARC en Guaviare” *El Tiempo*, 11 de enero de 1995, 9ª.

²¹¹ “Los narcodólares cambian de moral” *El Colombiano*, 02 de enero de 1996, 11B.

²¹² “Ejército pide solidaridad” *El País*, 28 de enero de 1995, 3A.

²¹³ “Extrañeza oficial con Frechette” *El Espectador*, 29 de enero de 1995, 5A.

²¹⁴ Como citado por “Frechette: eco del congreso” *El País*, 03 de febrero de 1995, 3.

En la prensa, por otra parte, analistas como D'Artagnan invitaban a Frechette a reconocer que todas las medidas adoptadas por los gobiernos de Gaviria y Samper, lejos de contestar la autoridad estadounidense habían ido al extremo de ser consideradas como “entreguistas” ante la actitud colonialista de EE.UU., siempre que incluso se había llegado al límite de nombrar a un director general de la policía previamente aprobado por el gobierno estadounidense, Roso José Serrano, y que se habían continuado las AAG a pesar de la alta conflictividad que generaban.²¹⁵ (Vargas, 1999)

En todo caso el Presidente Samper salía al paso realizando declaraciones en las que reiteraba el compromiso de “[...] erradicar todos los cultivos ilícitos en un periodo máximo de dos años”²¹⁶, para lo que anunciaba que el ejército comenzaría a participar directamente de las operaciones de erradicación²¹⁷. Así, no sólo se ampliaba el plazo de meses inicialmente establecido para la “erradicación total”, sino que se profundizaba la militarización del problema, que ya mostraba no sólo una intensificación de la conflictividad territorial, sino un aumento del área de CDUI, pues a pesar de la ampliación de las aspersiones, el área total de CDUI continuaba en aumento (CNE, 1994a). Así, en palabras de María Jimena Duzán:

El gran reto de la Policía Antinarcoóticos, como bien me lo advertía el coronel Gallego, es fumigar más rápido de lo que se siembra. Un reto loable y hasta heroico, pero que es tan difícil de cumplir como la promesa del presidente de erradicar totalmente los cultivos ilícitos del país.²¹⁸

La meta establecida implicaba, desde la estrategia gubernamental, la ampliación de las AAG. Para ello, el financiamiento estadounidense era clave y la tensión diplomática parecía obstaculizar el desarrollo tanto de la agenda antidrogas estadounidense, como el quehacer local del gobierno colombiano. Por ello, a pesar de que durante el periodo del gobierno Samper se mantuvo un alto grado de tensión de las relaciones bilaterales, y pese a las continuas certificaciones condicionadas que sucederían en 1995, 1996 y 1997, en ningún momento se cortó el flujo económico hacia la guerra antidrogas nacional, concentrado marcadamente sobre la compra de equipos e insumos para las AAG.²¹⁹

²¹⁵ “Dear Mr. Frechette.” *El Tiempo*, 05 de enero de 1995, 5A.

²¹⁶ “Se entorpece el panorama de diálogos” *Vanguardia Liberal*, 19 de febrero de 1995, 3A.

²¹⁷ “Ejército acabará cultivos ilícitos.” *El Mundo*, 19 de febrero de 1995, 12.

²¹⁸ Como citado por “Mi hora cero” *El Espectador*, 07 de marzo de 1995, 2A.

²¹⁹ “Mi hora cero” *El Espectador*, 07 de marzo de 1995, 2A.

Con todo, en 1995 Estados Unidos certificó, por primera vez, de forma condicionada la colaboración colombiana aduciendo motivos de “intereses nacionales vitales de EE.UU.”, que el propio presidente Clinton explicaba así:

Aunque el gobierno colombiano necesita hacer más en sus esfuerzos contra las drogas, una disminución de la cooperación bilateral, que resultaría de negarle la certificación, tendría como consecuencia un aumento en el flujo de narcóticos que entran a este país. [...] La cocaína es el más serio problema que encara Estados Unidos. Los costos sociales que impone se pueden medir a través de las vidas que destruye la adicción y la violencia que produce. Tres cuartas partes de la cocaína que se consigue en el mundo viene de Colombia”²²⁰

La ponencia de Clinton frente al Congreso que proponía la certificación condicionaba aprobada, también señalaba el conjunto de críticas de dicho gobierno al colombiano en materia antidrogas, y de esa forma planteaban una agenda de actuación coactiva para el gobierno sudamericano. Entre las numerosas críticas se destacaban las que atañían a la normatividad insuficiente para la persecución al lavado de activos, la extinción de dominio, la extradición, las penas contra participantes y líderes de carteles, la corrupción institucional, entre otras (Departamento de Estado, 1996). La principal carta a favor del gobierno colombiano eran las AAG, de las que se señalaba que el país había adelantado

[...] una campaña aérea de erradicación contra los cultivos ilícitos que el gobierno colombiano ha llevado a cabo a pesar de las protestas a gran escala de los cultivadores. Colombia sigue siendo el único productor de coca que permite la erradicación aérea de cultivos ilícitos.²²¹

Con todo, la conclusión era contundente “Colombia no cooperó plenamente con los Estados Unidos ni tomó los pasos adecuados para combatir el narcotráfico por su cuenta”²²². De fondo, la exigencia era la puesta al servicio de todos los estamentos y recursos del Estado colombiano para satisfacer las exigencias estadounidenses, cuyo cumplimiento era valorado unilateralmente por este último.

Poco después se publicó un informe estadounidense que reportaba el aumento continuo del área de CDUI en el país, que para ese momento eran de cerca de 60.000 ha, distribuidas en 23 de los 32 departamentos, según las cifras reveladas²²³. A pesar de ese revés para la política gubernamental, Samper insistía en que habría “[...] erradicación de

²²⁰ Como citado por “Informe oficial sobre Colombia” *El Colombiano*, 03 de marzo de 1994, 7B

²²¹ Como citado por “Colombia no llenó expectativas” *El Tiempo*, 02 de marzo de 1994, 8A.

²²² Como citado por “Colombia no llenó expectativas” *El Tiempo*, 02 de marzo de 1994, 8A.

²²³ “Hay 23 departamentos blanco de narcocultivos” *El Tiempo* 01 de mayo de 1995, última B.

cultivos a cualquier precio. En Colombia no puede quedar ni una sola mata de coca”²²⁴, y anunciaba la compra de “[...] más de cien helicópteros blindados y equipados con la última tecnología y destinados a las bases de la Policía Antinarcóticos, para optimar los trabajos de fumigación de cultivos ilícitos en el país.”²²⁵

A pesar de los anuncios, según los propios informes de la policía antinarcóticos, los problemas de las operaciones de aspersión iban más allá de la falta de equipos. A la disposición muy limitada de infraestructura aeronáutica, aeronaves, personal entrenado e insumos, se sumaba las condiciones de conflicto armado de los territorios asperjados, que continuamente incapacitaban las aeronaves por ataques armados.

During 1995, the cost of the counternarcotics effort to the Colombian counternarcotics police remained high. The CNP suffered 15 fatalities and 17 wounded in the line of duty. Three of the dead were pilots on eradication missions. These losses did not lessen the commitment of the CNP to the counternarcotics effort, and intelligence sharing continued with a range of international law enforcement entities. (Departamento de Estado, 1996, 83)

Pero otra de las condiciones que parecía obstaculizar las operaciones de forma ineludible eran las condiciones climatológicas, que en algunos territorios habían suspendido hasta la mitad de las operaciones planeadas²²⁶. (CNE, 1994a)

El diseño y operación de las AAG también eran cuestionadas. Por ejemplo, en el caso del Guaviare, se cuestionaba por qué el 90% de las aspersiones se concentraban sobre los cultivos de subsistencia de San José, e incluso afectando a cultivos de sustitución, si el diagnóstico claro era que los cultivos comerciales se encontraban en Miraflores.²²⁷ Al respecto el obispo de Guaviare señalaba:

Se fumiga única y exclusivamente las pequeñas propiedades de los colonos. Los grandes cultivos están a salvo por la corrupción que los grandes traficantes puedan generar en las autoridades y por temor a la guerrilla. (Como citado por Salazar, 1998: 131)

Así, con la continuidad y aumento de las AAG, también continuaban las denuncias de afectaciones agropecuarias y sanitarias sobre los territorios y poblaciones asperjadas. Los propios cultivos pilotos del programa Plante se veían afectados, como lo señalaba la funcionaría del programa, Omaira Morales, quien en el marco del “Primer Taller

²²⁴ Como citado por “Hay 23 departamentos blanco de narcocultivos” *El Tiempo* 01 de mayo de 1995, última B.

²²⁵ “Hay 23 departamentos blanco de narcocultivos” *El Tiempo* 01 de mayo de 1995, última B.

²²⁶ “Desnarcotizar al Guaviare” *El Tiempo*, 25 de mayo de 1995, 4A.

²²⁷ “Desnarcotizar al Guaviare” *El Tiempo*, 25 de mayo de 1995, 4A.

Internacional Sobre Cultivos Ilícitos” realizado en el IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) en junio de 1995, denunciaba:

[...] en el Guaviare, el plan ha sido más bien un desplante. Muchos estanques piscícolas y cultivos de maíz y yuca que se habían constituido en la esperanza para después de la fumigación, murieron este mes bajo una lluvia de glifosato.²²⁸

En el mismo evento se denunciaron afectaciones a la salud, en particular sobre comunidades indígenas, como toxicidad mucocutánea, abortos y malformaciones fetales en territorios Arsarios y Coguis. Al final, las conclusiones del taller eran contundentes en las críticas al programa PLANTE y en la exigencia de mayor concertación en los programas de erradicación y sustitución.²²⁹

Múltiples autoridades políticas también continuaban manifestando su rechazo a las AAG conforme estas avanzaban por el territorio nacional. Era el caso de más de doce alcaldes del departamento de Antioquía que “pidieron medidas alternativas para destruir los cultivos ilícitos, pues consideran que con la aspersion el herbicida destruye la fauna y la flora y se empobrece aún más el campesinado.”²³⁰ La respuesta, en voz de Álvaro Uribe Vélez, recién posesionado gobernador de Antioquía, iba en la misma línea del Gobierno Nacional “[...] se erradicarían los cultivos y esa era una decisión tomada.”²³¹

En el Magdalena también se pronunciaron en contra de los anuncios de AAG en la Sierra Nevada de Santa Marta, el conjunto de autoridades políticas, civiles y entes de control relacionados con el tema, y se propuso la realización de un plebiscito denominado “Por la paz y en defensa de la Sierra Nevada de Santa Marta”. Ante la magnitud de la protesta, el Gobierno Nacional en voz de la Ministra de Medio Ambiente, Cecilia López, y el Ministro de Defensa, Juan Carlos Esguerra, revocaron la medida señalando que se realizaría erradicación mecánica en dicho territorio.²³²

También se presentaron movilizaciones de pequeña magnitud y duración en territorios como el norte del Cauca y el sur del Valle en contra de las AAG, acciones como el bloqueo de las vías de acceso a los municipios azucareros en el suroccidente del Valle

²²⁸ Como citado por “Las mil y un mentiras de los narcocultivos” *El Espectador*, 18 de junio de 1995, 3C.

²²⁹ “El PLANTE es un desplante” *Voz*, 21 de junio de 1995, 7.

²³⁰ “No a la fumigación con Glifosato” *El Mundo*, 20 de febrero de 1995, 7.

²³¹ “La paz en Antioquia, bajo ecos de guerra” *El Colombiano*, 09 de abril de 1995, 5D.

²³² “Sierra no será fumigada” *El Heraldo*, 05 de octubre de 1995, 11A.

del Cauca, que no tuvieron mayor repercusión en el debate, ni lograron respuestas diferentes de parte del Gobierno Nacional.²³³

Cabe destacar que a la par de la política nacional, también se presentaban procesos de autogestión campesina de sustitución, como en el caso de los municipios de Rosario, Policarpa, Leiva y Cumbita del norte de Nariño, en donde los cultivadores organizados le solicitaron al Gobierno Nacional no adelantar las AAG y atender sus necesidades socioeconómicas: tampoco obtuvieron respuestas diferenciadas.²³⁴

En el ámbito de las relaciones bilaterales con EE.UU, a la par que el proceso 8.000 implicaba una creciente deslegitimación política de Samper, por la vinculación de altos funcionarios clave durante su campaña, como el Procurador General, Orlando Vásquez Velásquez, y el Ministro de Defensa, Fernando Botero Zea, que terminarían saliendo del gobierno por las serias acusaciones y pruebas en su contra sobre su vinculación con los carteles del narcotráfico, el proceso de tutelaje de los EE.UU. sobre la política antidrogas colombiana aumentaba.²³⁵

En ese sentido, el semanario Voz señala que durante el gobierno Samper se ampliaron las bases militares en el país, y en particular, las relacionadas con la lucha antinarcóticos vinculadas con la DEA. Según indica esta fuente, en este periodo se habría construido

[...] un poderoso centro de instrucción y de operaciones en el municipio de Mariquita al norte del departamento del Tolima. Según se informó es una Escuela de Formación de unidades de combate contra el narcotráfico, pero lo que no se dice es que es manejada por la DEA, la que puso la infraestructura, designa los profesores y ordena los operativos.”²³⁶

Así, el financiamiento y las exigencias diplomáticas estadounidenses estaban acompañada de una mayor y progresiva supervisión militar y política de las AAG y otras actividades antidrogas, que iban desde supervisión directa de actividades de aspersión y supervisión de las auditorías ambientales, hasta su participación en los escenarios nacionales de definición y evaluación de la política.²³⁷

²³³ “Bloqueo campesino en el sur del Valle” *El Tiempo*, 02 de mayo de 1995, 4E.

²³⁴ “En el norte de Nariño se cansaron de la coca” *El Tiempo*, 16 de julio de 1995, 20A.

²³⁵ “Fue una larga cinta...” *El País*, 03 de agosto de 1995, 7A.

²³⁶ “Los gringos son los que mandan” *Voz*, 07 de junio de 1995, 8-9.

²³⁷ “Embajada americana supervisó la lucha antidrogas en el Cesar” *El Herald*, 13 de julio de 1995, 5D.

En ese contexto, la captura de los máximos líderes del cartel de Cali, así como una disminución de los precios de la base de los narcóticos en el mercado local, no sólo eran buenas noticias para el gobierno, sino que los animaba a realizar anuncios de que se ganaría la guerra antidrogas. Pero el costo de la guerra en los territorios asperjados aumentaba. Así, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) advertía que entre los nuevos factores importantes para el desplazamiento forzado en Colombia, más allá de la acción directa de los actores armados en conflicto, se encontraban las AAG. También llamaba a considerar el impacto de las mismas sobre poblaciones que en una importante proporción ya había sido víctimas de procesos de desplazamientos previos, vinculados con la violencia armada o con otros fenómenos sociales, como la caída de los precios del café y otros productos agropecuarios generada por la apertura económica promovida por el gobierno Gaviria.²³⁸

La crítica situación de derechos humanos ya venía siendo retratada y resaltada para ser considerada en el contexto del PECIG por varios actores académicos y ONGs nacionales e internacionales especializadas en el tema. Así, Rodrigo Uprimny señalaba, en una publicación de alto impacto financiada por la cooperación europea, que en 1988 morían en Colombia en promedio 10 personas por razones ideológicas, y que para 1992 ese panorama se agravó, siendo que 12 personas eran asesinadas diariamente por ese motivo.

Si a ello agregamos el gran número de familias colombianas desplazadas por la violencia, y las numerosas detenciones arbitrarias por autoridades oficiales, es lícito concluir que Colombia sigue viviendo una verdadera crisis de derechos humanos. (Uprimny, 1994, pp. 64-65)

La alerta pareció acertada, cuando algunos meses después la Alcaldía de Miraflores, Guaviare, reportaba que cerca del 80% de la población del municipio se había desplazado debido a los operativos antinarcóticos y los hostigamientos de la fuerza pública²³⁹. No fue el único caso, sino que la situación parecía generalizada entre las poblaciones donde se habían concentrado las AAG: por ejemplo, en Remolinos, Caquetá, la población disminuyó cerca de 75%, asociada a la destrucción agropecuaria generalizada que produjeron las aspersiones, y a la concomitante llegada del paramilitarismo a la región²⁴⁰. Esa última denuncia también se repetía en otros territorios asperjados: de la mano de la guerra antidrogas y las AAG llegaban, para quedarse, las fuerzas paramilitares.

²³⁸ “Aumenta fenómeno de los desplazados” *El Colombiano*, 02 de diciembre de 1995, 2A.

²³⁹ “Instalada Mesa Nacional de Concertación” *Voz*, 12 de noviembre de 1996, 10.

²⁴⁰ “El fantasma de Remolino” *El Espectador*, 15 de diciembre de 1996, 6A.

La situación era crítica y como la misma CODHES señalaba, el avance de las AAG probablemente generaría un nuevo estallido social, por las condiciones de vida de los territorios afectados, y los precedentes que se estaban generando²⁴¹. Esta alerta era aún más relevante si se consideraba que el cumplimiento de los acuerdos del Guaviare y Putumayo, así como el avance del programa PLANTE presentaban un balance crítico. En los dos casos el cumplimiento era muy inferior a los compromisos establecidos, puesto que los problemas se concentraban en la disponibilidad, transferencia y gestión de los recursos, así como en otros asuntos operativos de mucha relevancia, como la necesidad de titulación de las tierras campesinas para viabilizar los proyectos productivos, asunto que estaba casi plenamente estancado.^{242_243}

Las autoridades se intercambiaban la responsabilidad por el incumplimiento, y también acusaban a los campesinos por los fracasos, al no ser capaces de cumplir con requisitos como certificar la propiedad de la tierra en que trabajan, o de capacidad de responder con las condiciones para créditos de la Caja Agraria.²⁴⁴

Así, el año de 1995 terminaba con una nueva alerta de paro en zonas cocaleras producido por la intransigente erradicación gubernamental, las enormes críticas y limitaciones de los programas de sustitución, y el incumplimiento de los acuerdos de enero de 1995, en un contexto de alta violencia concentrada sobre los territorios rurales afectados por los CDUI²⁴⁵. Como consecuencia, la segunda semana de enero de 1996 las comunidades firmantes de los acuerdos del Putumayo enviaban un ultimátum al Gobierno Nacional que anunciaba una nueva paralización de persistir los incumplimientos.

Al ultimátum campesino le sobrevino la inmediata criminalización de la naciente movilización, como lo representaba el comandante de la policía, coronel Orlando Díaz Plata, al declarar para la prensa que “los campesinos no quieren sumarse al paro, pero están obligados por la subversión”²⁴⁶ y establecer nuevamente la relación campesinos-insurgencia que el Gobierno Nacional levantaba frente a cada protesta y movilización

²⁴¹ “Aumenta fenómeno de los desplazados” *El Colombiano*, 02 de diciembre de 1995, 2A.

²⁴² “Los narcodólares cambian de moral” *El Colombiano*, 02 de enero de 1996, 11B.

²⁴³ “Los gobiernos no han hecho sino tomarnos del pelo” *El Colombiano*, 07 de enero de 1996, 9A.

²⁴⁴ “Farc arman a campesinos” *El Tiempo*, 15 de enero de 1996, 1A.

²⁴⁵ “Alertan sobre paro en zonas cocaleras” *El Tiempo*, 22 de diciembre de 1995, 10A.

²⁴⁶ “Farc arman a campesinos” *El Tiempo*, 15 de enero de 1996, 1A.

campesina alrededor de los CDUI. Así, no era de extrañar que el vocero del movimiento del Putumayo, Víctor Leguizamón Delgado, fuese amenazado de muerte por sus labores.²⁴⁷

Figura 8 - Pliego de exigencias de comunidades campesinas del bajo Putumayo, paro cocalero del suroccidente, 1995, reproducido por El Colombiano

Lo que piden

Los campesinos del bajo Putumayo le siguen pidiendo al Gobierno Nacional lo mismo de hace muchos años: vivir dignamente:

1. La carretera Orito-Monopamba, para comunicarse más rápidamente con el interior del país.

2. Vías veredales.

3. Electrificación.

4. Centro de salud de primer grado en Orito, un hospital nuevo en La Hormiga y un centro de salud en La Dorada.

5. Las 71 plazas de docentes incrementarlas hasta 80 y que sean pagadas por el gobierno central. Construcción de colegios y escuelas.

6. No represión a la comunidad y a la Comisión de Seguimiento. Pero hoy, según testimonios, el Ejército Nacional ejerce allanamientos a la población civil y algunos campesinos son juzgados en la Fiscalía de Cali por tener pequeñas cantidades de sembrados de coca.

Tomado de "Los gobiernos no han hecho sino tomarnos del pelo" *El Colombiano*, 07 de enero de 1996, 9A.

Pero la violencia estatal no era la única en los territorios afectados por los CDUI. Efectivamente el control territorial de las insurgencias de las FARC y el ELN eran amplios, estableciendo normas de comportamiento, de justicia, económicas y desarrollando funciones estatales en dichos territorios amparados en su control militar. El reto para el desarrollo de la institucionalidad gubernamental era así aún mayor, pues en dichos territorios la única presencia histórica estatal, cuando había existido, era la represiva, que se reeditaba con las AAG y la militarización asociada. Así, las nuevas figuras, como el PLANTE, o los alcaldes elegidos popularmente por primera vez en la historia nacional, no sólo heredaban la desconfianza de la relación Estado-comunidad atravesada por el abandono y la violencia, sino que también la sufrían.

Por ejemplo, el 9 de enero de 1996 las FARC ejecutaron al alcalde de Miraflores (Guaviare), Mauro Restrepo Olivera, "[...] considerado un defensor de las fumigaciones con glifosato de cultivos ilícitos"²⁴⁸. Otros 500 alcaldes, cerca del 50% de los existentes,

²⁴⁷ "Los gobiernos no han hecho sino tomarnos del pelo" *El Colombiano*, 07 de enero de 1996, 9A.

²⁴⁸ Siete alcaldes han sido asesinados en diez meses" *El Nuevo Siglo*, 17 de enero de 1996, 10.

cumplían sus labores en medio de amenazas similares, de distintos actores armados. Sin duda alguna, el conflicto en las zonas afectadas por los CDUI iba mucho más allá del problema de las drogas ilícitas, y se veía determinado por el conflicto armado.

En la línea de militarización de dichos territorios, el gobierno estableció la mayoría de municipios afectados por CDUI como “Zonas especiales de orden público”, lo que implicaba la limitación de libertades civiles a y extenso control de las autoridades militares, que contaban con la potestad de omitir temporalmente controles judiciales o de otro tipo para las acciones policivas o militares. En la práctica, era una forma de estado de excepción confinado a dichos territorios, que también implicaba consecuencias económicas, por ejemplo, asociadas a la restricción para el acceso a medicamentos, gasolina, cemento, alimentos y otros, que en algunos casos quintuplicaban su precio regular (CNE, 1994a; 1996c). Argumentando dichas dificultades, el reemplazo establecido por el Gobierno Nacional para el alcalde asesinado en Miraflores fue una autoridad militar, el Coronel de la policía José Antonio Poveda, que asumió el mandato de la ciudad en medio de la escalada de la tensión por las inminentes protestas cocaleras.²⁴⁹

De hecho, las movilizaciones cocaleras fueron el contexto del inicio de la radicalización de la guerra sucia contra la población civil por parte del aparato militar y paramilitar. Vargas, relata la situación de esta forma:

En altos círculos tanto del poder civil como militar comenzaron a plantearse una estrategia para Miraflores: la erradicación de sus habitantes como única salida al problema. El pueblo se convirtió en el principal objetivo militar para 1996 en el marco de la estrategia antidroga.

Como parte de ese objetivo, se creó la primera Escuela de Fuerzas Especiales Antiterroristas del ejército en la Base de Infantería de Marina “El Barracón” en San José del Guaviare, que se inauguró el 14 de julio de 1996. La estrategia se complementó con una legislación para la guerra: los instrumentos jurídicos para la pacificación de las zonas de colonización fueron los Decretos 0900 y 0717 con los cuales se violentó, entre otros, el poder civil de los alcaldes y gobernadores, la libre movilización de las personas y se afectaron garantías como el debido proceso contemplado en el artículo 28 de la Constitución.

Con el argumento de combatir a la narcoguerrilla se inició en la vereda Buenos Aires de Miraflores el 13 de julio de 1996, por parte de la fuerza pública, un operativo que buscaba obligar a la población a un retiro forzoso de la zona.

Las primeras denuncias hacían prever una situación grave en materia de Derechos Humanos:

²⁴⁹ “Más bien, Zona Especial de Inversión Social” *Voz*, 17 de julio de 1996, 6.

Incendio de viviendas de los campesinos con todos sus haberes sin que se les permitiera sacar algo de las casas.

Robos de joyas, dineros y enseres por parte de quienes adelantan los operativos.

Órdenes de desalojo de la zona sin derecho a retornar por los bienes o las fincas.

Acusaciones de ser narcoguerrilleros y por tanto objeto de medidas inconsultas y violatorias de los procedimientos judiciales establecidos.

Riguroso control a la circulación de alimentos o medicamentos para la región.

Incautaciones de radiotransmisores de las comunidades, prejuizadas como auxiliares de la guerrilla. (Vargas, 1999, p. 126)

Aun así, tanto en el Guaviare, como en la mayoría de zonas impactadas por las AAG se anunciaba que con la nueva agenda de aspersiones de 1996 iniciarían las movilizaciones campesinas: si había fumigaciones habría protestas.

Ya sobre mediados de año, y en el marco de la inminente movilización campesina, una manifestación de comunidades indígenas articuladas a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) se tomó pacíficamente la Conferencia Episcopal Colombiana para exigir al Estado el cumplimiento de sus deberes constitucionales en materia de protección de derechos humanos y cumplimiento del ordenamiento territorial diferenciado, exigencias entre las que se solicitaba la suspensión de las AAG porque “[...] acaba con el entorno de las comunidades y porque genera enfrentamientos entre los campesinos que se desplazan a sembrar coca y los indígenas que habitan esas tierras”²⁵⁰.

La toma, que llegó a contar con más de un millar de indígenas y fue realizada en múltiples sedes de la Conferencia Episcopal, sedes del INCORA, del Ministerio del Interior y la Gobernación de Risaralda, terminó casi un mes después sobre la primera semana de agosto, en medio del pico de las movilizaciones cocaleras del suroccidente, tras lograr acuerdos con el Gobierno que se centraron en el objetivo de frenar el desplazamiento de las comunidades indígenas a través del cumplimiento de las responsabilidades en términos de derecho territorial y derechos humanos para con las mismas²⁵¹.

Sobre el 15 de julio de 1996 inició la segunda gran movilización de campesinos en protesta por las políticas de erradicación y sustitución. El movimiento inició en Guaviare con

²⁵⁰ Como citado por “Indígenas se tomaron sede de la Conferencia Episcopal” *El Colombiano*, 06 de julio de 1997, 2A.

²⁵¹ “Fin a toma del Episcopado” *El País*, 04 de agosto de 1996, 3A.

sus puntos de concentración en San José y Miraflores, y de inmediato fue respondido militarmente con la movilización de los batallones Joaquín París y de la Brigada Móvil número Dos del ejército que instalaron retenes en las vías que iban hacia las ciudades punto de concentración para impedir la congregación campesina²⁵². Algunos medios señalan que los militares llegaron a dinamitar la vía Miraflores para impedir la concentración, lo que sin embargo, no habría evitado que la protesta aumentara y se intensificara, por medio de acciones como la toma del aeropuerto de Miraflores, pero sí hizo casi imposible que no se presentará una confrontación con la población civil.^{253_254}

A la movilización del Guaviare le siguió la del Putumayo, iniciada sobre el 28 de julio de 1996, que bloqueando las vías de acceso a Puerto Asís pedía que se cumplieron los acuerdos de enero de 1995 firmados por el gobierno. Como precedente inmediato las AAG habían reiniciado la misma semana que inició el paró, haciendo que los campesinos cumplieren su anuncio de movilizaciones²⁵⁵. Una semana después, las protestas se intensificaron con el intento de toma del aeropuerto de Puerto Asís que produjo un grave incidente violento, en dónde el ejército habría disparado en contra de los manifestantes, dejando un saldo de dos personas muertas y 23 heridas, de las cuales 22 eran heridos de bala, según manifestaba el Gobernador del Putumayo y los voceros de la manifestación, que fueron contradichos por el Ministro de Defensa (e), Almirante Holdan Delgado Villamil, que se apresuró a negar que las tropas del ejército hubiesen disparado^{256_257}.

Las protestas se extendieron por Caquetá y otros territorios, y se mantuvieron en Putumayo y Guaviare. Tras casi cinco semanas de paralización en el suroccidente, el 11 de agosto campesinos del Meta concentrados en el municipio de Mapiripán se unieron al paro cocalero, solicitando una comisión negociadora con la misma agenda del Putumayo²⁵⁸. También se unieron campesinos de Puerto Inírida, en el Departamento del Guainía.

²⁵² “Paro campesino se extiende en Guaviare” *El Tiempo*, 16 de julio de 1996, 9A.

²⁵³ “Desplantes con el plante” *El Tiempo*, 21 de julio de 1996, 6A.

²⁵⁴ “El sur del país sigue en paro” *El País*, 31 de julio de 1996, 3A.

²⁵⁵ “Putumayo entró en paro” *El Espectador*, 28 de julio de 1996, 8A.

²⁵⁶ “Tensa calma en Puerto Asís luego de la asonada” *El Nuevo Siglo*, 04 de agosto de 1996, 6.

²⁵⁷ “Gobierno y cocaleros inician hoy negociaciones en Putumayo” *El Nuevo Siglo*, 05 de agosto de 1996, 7A.

²⁵⁸ “El Meta se unió al paro cocalero del Putumayo” *Vanguardia Liberal*, 11 de agosto de 1996, 12A.

Figura 9 - Fotografía de protestas en Puerto Asís, Putumayo, paro cocalero del suroccidente, 1996



Nota. Tomado de “Putumayo, infierno de la coca” El País, 04 de agosto de 1996, 8D.

Igual adhesión realizaron comunidades indígenas del Cauca bloqueando la vía Panamericana, que además de las exigencias de cumplimiento de acuerdos con el gobierno referentes al derecho a la tierra, también pedían el desarrollo de alternativas efectivas de sustitución y cumplimiento de los acuerdos de 1995, que incluían la erradicación manual de los cultivos de coca²⁵⁹⁻²⁶⁰. La alerta sobre una escalada de la movilización era alta. Algunos medios señalaban: “Se cree que el paro podría extenderse a los 414 municipios catalogados como cultivadores de coca en los departamentos de Huila, Tolima, sur del Bolívar, Cauca, Caquetá y Guaviare”²⁶¹

Con el correr de los días, y sin una respuesta política de parte del Gobierno Nacional, empeoraron las condiciones de seguridad y sanitarias de los manifestantes, así como la crisis socioeconómica que generaba el paro en los territorios afectados. (Ver Figura 10)

²⁵⁹ “Se extendió el paro del Putumayo a Caquetá” *El Colombiano*, 01 de agosto de 1996, 11A.

²⁶⁰ “Los paros, difícil prueba para el gobierno” *La República*, 04 de agosto de 1996, 10A.

²⁶¹ “Putumayo entró en paro” *El Espectador*, 28 de julio de 1996, 8A.

El agravamiento de la situación sanitaria fue crítico, cuando pasados cerca de 15 días de protesta, sobre el 11 de agosto de 1996 las autoridades sanitarias reportaban “[...] brotes de hepatitis A y gastroenteritis, esta última enfermedad cobró la vida de cuatro manifestantes”.²⁶²

Figura 10 - Mapa lugares de protesta, paro cocalero del suroccidente, 1996



Putumayo, Caquetá y Guaviare son afectados por el paro cocalero. El Ejército culpa a las Farc.

Nota. Tomado de “Coca: paro en 3 Departamentos” *El Heraldo*, 20 de agosto de 1996, 20A.

Por su parte, voceros de la protesta en Orito denunciaron que el ejército habría lanzado dos granadas contra las carpas de los manifestantes a mediados de agosto,

²⁶² “Principio de acuerdo en Orito” *El Heraldo*, 11 de agosto de 1996, 3A.

dejando dos campesinos muertos y 37 heridos. Otra grave situación se presentó la misma semana en El Doncello, Caquetá, en donde al intentar traspasar un cordón militar dos manifestantes resultaron heridos de bala.²⁶³

En El Retorno, también se presentaron serías violaciones contra los manifestantes

La presunta desaparición de tres manifestantes en El Retorno, las heridas causadas a más de veinte personas, la detención de 31 campesinos como resultado del intento de avance de la marcha desde El Retorno hacia San José el 21 de julio y el bombardeo de la carretera para detener a los carros que llevan las 'remesas' de los campesinos, dieron buena cuenta del espíritu de guerra con que se enfrentó una situación que reclamaba justamente otro tipo de medidas. (Vargas, 1999, p. 127)

También se denunciaban continuos hostigamientos y abusos de parte de las fuerzas armadas, como la detención arbitraria el 15 de agosto de 25 manifestantes en el Caquetá. Las organizaciones de Derechos Humanos también rechazaban el bloqueo de suministros, de alimentos, y de atención médica para los manifestantes por parte del ejército, que forzaba una situación de confinamiento.²⁶⁴ Como respuesta, el ejército anunciaba que no permitiría el paso a nuevos manifestantes ni de insumos, que ya transitaban para unirse a las protestas de Orito, Florencia y otras localidades.²⁶⁵

Ante la magnitud de la situación, y respondiendo a una tutela interpuesta por el personero de Curillo, Caquetá, un juez local ordenaba al ejército permitir el paso de víveres y deselectrificar los puentes sobre los ríos Fagua y San Pedro. Pese a ello, la respuesta oficial era que dado que se trataba de una operación militar, las órdenes judiciales no procedían, especialmente si se consideraba la situación territorial de zona especial de orden público.²⁶⁶

Sobre el 20 de agosto se presentaron nuevos hechos de violencia, cuando en el intento por traspasar los retenes electrificados del ejército instalados en la vía del municipio de Santuario, Caquetá, el ejército habría atacado con bayonetas y disparos a los manifestantes, dejando un nuevo saldo de dos muertos y 14 heridos. Nuevamente, las declaraciones oficiales negaban los hechos denunciados, inculpando a la insurgencia y a los propios manifestantes. Para ese momento los hechos represivos dejaban al menos un

²⁶³ "Ejército impedirá paso a campesinos" *El País*, 16 de agosto de 1996, 3A.

²⁶⁴ "La gente del Caquetá se moviliza por hambre" *El Colombiano*, 15 de agosto de 1996, 7B.

²⁶⁵ "Ejército impedirá paso a campesinos" *El País*, 16 de agosto de 1996, 3A.

²⁶⁶ "No saldremos del Caquetá: Bedoya" *El Tiempo*, 28 de agosto de 1996, 1A.

“[...] saldo en el sur del país [...] de cinco muertos y cien heridos, todos ellos campesinos.”

267

De forma inicial el gobierno asumió una postura de negación intransigente a la posibilidad de negociar con los campesinos, en particular la suspensión de las AAG, exigencia vertebral de sus demandas, argumentando en voz del ministro de Gobierno, Serpa, que “[...] varias de las peticiones de los labriegos son imposibles de discutir, pues riñen con el orden legal y constitucional del país”²⁶⁸. Sin embargo, con la expansión e intensificación de las protestas, y ante las serias denuncias del accionar de las fuerzas armadas contra los protestantes, el Gobierno Nacional creó un grupo intergubernamental de mandatarios locales y representantes del ejecutivo nacional para buscar salidas a la crisis, que se reunió en Bogotá durante la primera semana de agosto, con la participación de

[...] el Gobernador de Putumayo, Jorge Fuerenringer Bermeo, y los alcaldes de Puerto Asís, Alcibias Enciso; Orito, Luis Alfredo Urbano; La Hormiga, Felipe Alfonso Guzmán; Puerto Leguízamo, Miguel Ángel Rubio; Puerto Guzmán, Jairo Jesús Casanova, y dos burgomaestres más de la región del Valle del Guamués arribaron a la capital del país con el fin de analizar las exigencias de los manifestantes y buscar fórmulas de negociación viables para las partes.²⁶⁹

Un día después inició la negociación con los representantes de la movilización en Orito, Putumayo, y la comisión de alto nivel conformada por el Ministro de Gobierno, el ministerio del Interior, el viceministerio del Trabajo, el gerente del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, el director del Plante, representante de Ecopetrol, el Gobernador del Putumayo y siete alcaldes del departamento²⁷⁰. (Ver Figura 11)

Con todo, la mesa de Orito no logró avanzar en los diálogos, y sufrió de por lo menos tres rupturas en el plazo de dos semanas, a la par de la continuidad de las protestas y la intensificación de los hechos violentos, por la imposibilidad de resolver la demanda de suspensión de las AAG y sustitución progresiva y concertada de los campesinos, con la posición gubernamental de la no negociabilidad de la erradicación forzada y las AAG.²⁷¹

²⁶⁷ “Nuevas escaramuzas en Putumayo dejan un muerto y 15 heridos” *El Nuevo Siglo*, 20 de agosto de 1996, 9.

²⁶⁸ “Los paros, difícil prueba para el gobierno” *La República*, 04 de agosto de 1996, 10A.

²⁶⁹ “Tensa calma en Puerto Asís luego de la asonada” *El Nuevo Siglo*, 04 de agosto de 1996, 6.

²⁷⁰ “Gobierno y cocaleros inician hoy negociaciones en Putumayo” *El Nuevo Siglo*, 05 de agosto de 1996, 7A.

²⁷¹ “Crece tensión en Putumayo por rompimiento de negociaciones” *El Nuevo Siglo*, 08 de agosto de 1996, 7.

Figura 11 - Pliego de peticiones campesinos movilizados en Putumayo, paro cocalero del suroccidente, reproducido por La República

Pliego de peticiones de campesinos

El siguiente es el pliego de peticiones hecho al Gobierno Nacional por los cultivadores de coca del Putumayo, que adelantan una protesta para reclamar una legalización de sus actividades.

- 1.- Reconocimiento social a la problemática de cultivos ilícitos en Colombia y por lo tanto un tratamiento como tal.
- 2.- En consenso con las comunidades definir políticas integrales para la sustitución de cultivos ilícitos de modo que nos lleven a una solución pacífica del problema, lo que implica la suspensión de cualquier método de erradicación forzosa de los mismos.
- 3.- Definición de una política soberana en el tratamiento del problema de los cultivos ilícitos en Colombia.
- 4.- Que se suspenda la consideración de zonas especiales de orden público para todas las localidades y departamentos con problemas de cultivos ilícitos, transformándolas en zonas especiales de inversión social.
- 5.- Reforma agraria integral y democrática.
- 6.- Separación del problema de cultivos ilícitos del conflicto bélico en Colombia y la búsqueda de soluciones a este último, a través del diálogo y concertación nacional, regional y local.
- 7.- Descriminalización de los productores de hojas de coca y, en general de los cultivadores ilícitos.
- 8.- Despenalización de los productos benéficos de la hoja de coca.
- 9.- Garantías para la defensa, promoción y protección de los derechos humanos a dirigentes y en general a todas las comunidades participantes en el actual conflicto.
- 10.- Presencia permanente de una veeduría internacional, nacional, ONG y entidades que velan por los derechos humanos en el proceso de diálogo y demás eventos que se desarrollen en la búsqueda de una solución al problema.

Esta veeduría deberá hacerse también sobre el cumplimiento de los acuerdos a que se llegare con el Gobierno.

Nota. Tomado de "Los paros, difícil prueba para el gobierno" La República, 04 de agosto de 1996, 10A.

A la mesa de Orito, le siguieron la conformación de múltiples mesas simultáneas, que compartían la misma dificultad para negociar con el gobierno, y que si bien no

compartían una dirección unificada, o una orientación nacional concentrada en alguna organización social o política, sí mantenían una alta coherencia en sus exigencias, con variaciones de acuerdo a necesidades territoriales específicas. En conjunto, la negociación no parecía avanzar:

Sobre el paro, los diagnósticos son múltiples pero no las salidas. En Orito (Putumayo) una comisión del Gobierno se reunió con los campesinos y los diálogos se rompieron. En Caquetá hay comisión, pero las negociaciones están en ceros. [...] Y en San José del Guaviare solo el jueves se sentarán a la mesa para hablar [...]²⁷²

Cuando las movilizaciones estaban próximas de completar un mes, el presidente Samper, en visita a su similar Francés en París, Jacques Chirac, propuso ante la opinión pública una opción sugerida por dicho mandatario para resolver el problema inmediato de subsistencia de los cocaleros, sin aplazar la erradicación. Se trataba del pago de jornales similares a los pagados por la venta de narcóticos a las familias campesinas, con la contrapartida de que asumieran la erradicación manual o mecánica de sus CDU: “De tal manera que sean los mismos campesinos los que colaboren en la destrucción de sus cultivos, con un programa rural de empleo de emergencia”²⁷³.

La propuesta generó diversas reacciones nacionales, como la del Ministro de Justicia y del de Defensa, quienes señalaron la inconveniencia, e incluso, la ilegalidad de tal propuesta. Tales declaraciones no solo reflejaba una divergencia de posturas, sino un claro símbolo de la debilidad del jefe del ejecutivo y su crisis de legitimidad en todos los ámbitos.²⁷⁴

Una de las principales críticas a la propuesta era que el presidente francés se había limitado a hacer una sugerencia, sin que implicara, de ninguna forma, un compromiso ni político ni económico de llevarla a cabo. Con todo, lo que parecía una opción sacada de la manga por Samper, llegó a tener un impacto en las negociaciones, como lo demuestra el primer preacuerdo logrado en la mesa de Orito sobre el 11 de agosto, en el que

El Gobierno se comprometió con los campesinos a:

Primero, pagar sumas que oscilan entre los \$370.000 y \$375.000 por hectárea erradicada de coca. Se pagará un máximo de tres hectáreas, es decir, \$1.125.000.

²⁷² “Encrucijada de la coca” *El Tiempo*, 11 de agosto de 1996, 1B.

²⁷³ “Gobierno pagará por destrucción de cicales” *El Mundo*, 06 de agosto de 1996, 10.

²⁷⁴ “La realidad va más allá de las ideas del gobierno” *El Colombiano*, 11 de agosto de 1996, 8A.

Segundo, destruido los cultivos ilícitos, pagar durante dos meses y medio a los campesinos para que adecúen sus tierras para otros cultivos. Se les entregará \$750.000 por predio erradicado.

Tercero, el Plante se compromete a gestionar créditos productivos para los campesinos.

Cuarto, se contratará asistencia técnica para los campesinos.

Quinto, se crea una comisión verificadora de los compromisos y veedurías locales, regionales, nacionales e internacionales para cumplir lo pactado.²⁷⁵

Si bien los manifestantes de Orito se comprometieron a desbloques, la movilización estaba lejos de finalizar, pues los campesinos exigían resultados inmediatos, considerando los históricos incumplimientos gubernamentales. Para ello se crearon doce comisiones encargadas de redactar un acuerdo final que se denominó “Plan Departamental de Desarrollo Integral de Emergencia por un Putumayo sin Coca” que implicaba grandes compromisos en materia de política social y de servicios públicos, así como de transición desde un modelo económico cocalero a uno legal y sustentable.²⁷⁶

A pesar de los avances de la mesa de Orito, las movilizaciones aumentaban en los departamentos del Caquetá y Guaviare, a pesar de los cercos militares y de la represión con armas de fuego²⁷⁷. En algunos casos, las comunidades se movilizaban integralmente ante la amenaza que significaban las AAG para sus modos de vida y su subsistencia. Por ejemplo, el alcalde del municipio de Cartagena del Chaira, en el bajo Caguán, señalaba que allí toda la comunidad se habría movilizó por la “[...] fumigación de unas 500 hectáreas el pasado mes de julio, entre las que se cuentan unas 75 de productos legales, cuyo cultivo había sido impulsado por el vicario apostólico de la Iglesia Católica.”²⁷⁸

Las negociaciones en el Caquetá y Guaviare parecían no avanzar, y sobre el 19 de agosto los voceros del Gobierno volvieron a la capital tras una nueva suspensión de los diálogos²⁷⁹. En ese contexto los gobernadores del Amazonas, Guaviare, Putumayo, Guainía, Vaupés, Caquetá y Vichada realizaron un pronunciamiento conjunto, llamando al

²⁷⁵ “Principio de acuerdo en Orito” *El Herald*, 11 de agosto de 1996, 3A.

²⁷⁶ “Esta semana se levantaría paro campesino en Putumayo” *El Nuevo Siglo*, 12 de agosto de 1996, 6.

²⁷⁷ “Coca: paro en 3 Departamentos” *El Herald*, 20 de agosto de 1996, 20A.

²⁷⁸ Como citado por “Coca: paro en 3 Departamentos” *El Herald*, 20 de agosto de 1996, 20A.

²⁷⁹ “Sin definirse situación de cocaleros en el Sur” *El Mundo*, 19 de agosto de 1996, 10.

Gobierno Nacional para la solución de la crisis que ya afectaba profundamente a la región.²⁸⁰

El escenario se prestaba para que múltiples actores señalaran propuestas de resolución del conflicto, entre las que se escuchaban algunas concernientes con la necesidad de establecer Zonas de Reserva Campesina para los cocaleros, que les permitieran relocalizarse hacia territorios más aptos para la producción agropecuaria con garantías mínimas. Esa propuesta fue mencionada por actores como Samper y Héctor Moreno, director del Plante, pero no llegó a materializarse²⁸¹.

Finalmente el 21 de agosto se anunció un acuerdo definitivo en la mesa de Orito Putumayo que dejaba entrever la tan anhelada distensión de la prolongada crisis. El contenido era un desarrollo de los preacuerdos en términos metodológicos y de cronograma. Durante el anuncio el Gobierno Nacional fue insistente en señalar que no había negociado “[...] absolutamente nada en relación con los programas de destrucción de las siembras de matas de coca”²⁸². Tal declaración reflejaba que en esta ocasión el pulso político frente a las AAG para cultivos de subsistencia parecía haberlo ganado el gobierno, apoyado en la progresiva militarización y paramilitarización de la protesta, así como en el desgaste propio de más de un mes de movilizaciones ininterrumpidas y confinadas. También indicaba que la renuencia, a todo costo, de comprometer la “carta fuerte” de presentación de la lucha antidrogas frente al gobierno estadounidense, a pesar que durante la firma de los acuerdos este insistiese en que la lucha antidrogas no era una imposición extranjera.

El avance de la mesa de Orito marcó el camino para que la del Guaviare también lo hiciera, siendo que una semana después se llegaba a la fase final de los diálogos con el compromiso de un acuerdo final que se presentaría por parte del gobierno tras un receso concertado^{283- 284}. Por su parte, la mesa creada frente a las movilizaciones en el departamento del Meta también entró en su fase resolutive, de forma similar a la del Guaviare.

²⁸⁰ “Otra vez suspenden negociaciones” *El País*, 19 de agosto de 1996, 9A.

²⁸¹ “Encrucijada de la coca” *El Tiempo*, 11 de agosto de 1996, 1B.

²⁸² “Comienza desmovilización en Putumayo” *El Mundo*, 21 de agosto de 1996, 10.

²⁸³ “Vuelve negociación con los cocaleros” *El Herald*, 28 de agosto de 1996, 8.

²⁸⁴ “receso de 4 días en negociaciones en Guaviare y Meta” *El Colombiano*, 01 de septiembre de 1996, 8A.

La propuesta final del gobierno para las mesas de Meta y Guaviare contenía acuerdos en torno a cuatro elementos: 1. Garantía de la vida e integridad de los manifestantes e investigaciones de las violaciones de derechos humanos denunciadas; 2. Un programa masivo de titulación con hasta 200.000 hectáreas; 3. Soluciones financieras y técnicas para la sustitución; 4. Acceso a servicios públicos y sociales.²⁸⁵

En Caquetá la situación parecía contraria. El 23 de agosto se presentó represión hacia los manifestantes de parte del ejército en Belén de los Andequés y en Florencia, en los que resultaron muertos cuatro campesinos y decenas resultaron heridos. También se registraron serios destrozos de edificios gubernamentales, de vehículos y episodios de saqueos. El ejército respondió con toque de queda y la disposición de helicópteros y tanques para sitiar dichos pueblos.²⁸⁶ Sobre dicha situación Vargas señala:

Mientras los taponamientos para la “defensa” de la ciudad [Florencia] produjeron cerca de 70 heridos y cerca de una decena de muertos, manifestantes de la misma ciudad semidestruyeron varios lugares de representación institucional y la policía se hizo famosa mundialmente por el uso ilegal de la Cruz Roja, al introducir en el interior de una ambulancia elementos bélicos para contener la protesta. (Vargas, 1999, p. 131)

La situación de aplicación de medidas de excepción sólo contribuía a la intensificación del conflicto y la violación de los derechos humanos de las comunidades movilizadas:

[...] esas medidas fueron contradictorias porque, en nombre de los derechos humanos, se recurrió a la legislación de estado de sitio y a jurisdicciones de excepción que restringen numerosas garantías procesales y libertades públicas, lo cual resulta altamente contraproducente. Estas restricciones procesales no sólo constituyen a veces en sí mismas violaciones a los pactos internacionales de derechos humanos, sino que además terminan facilitando la realización de prácticas ilegales, como torturas y desapariciones, agravando la situación. Así, en nombre de la lucha contra el narcotráfico, la violencia y las violaciones de derechos humanos, el Estado colombiano perfecciona instrumentos jurídicos que terminan por facilitar las prácticas que se pretenden combatir. (Uprimny, 1994, p. 110)

Las negociaciones se retomaron cuatro días después de los enfrentamientos. Los puntos que estaban en vilo eran la temporalidad de la erradicación, el monto del pago por la erradicación por hectárea, y el monto del subsidio de subsistencia para los campesinos que sustituyeran.²⁸⁷

²⁸⁵ “Receso de 4 días en negociaciones en Guaviare y Meta” *El Colombiano*, 01 de septiembre de 1996, 8A.

²⁸⁶ “Muerte y caos se toman el Caquetá” *El Mundo*, 24 de agosto de 1996, 10.

²⁸⁷ “Vuelve negociación con los coccaleros” *El Herald*, 28 de agosto de 1996, 8.

Tras varios días más de negociaciones, y después de más de cuarenta días de movilización cocalera en el Caquetá, los delegados de los campesinos y el gobierno firmaron un acuerdo el 13 de septiembre de 1996. El propio presidente Ernesto Samper fue uno de los signatarios, comprometiéndose a: 1. Inversión en infraestructura; 2. Pago por erradicación manual o mecánica por hectárea por parte de los campesinos; 3. Suspensión en la región de las AAG contrapuesta a la erradicación efectiva; 4. Soluciones financieras y técnicas para la sustitución; 5. Comisión de seguimiento intergubernamental²⁸⁸. Cabe destacar que si bien en el acuerdo del Caquetá fue explícito el compromiso de suspensión de las AAG, el condicionamiento gubernamental imponía tiempos y metas contrapuestas a las defendidas por los campesinos, siendo que la sombra de las aspersiones era una amenaza muy presente para la región.

Cuando ya finalizaba el paro en el Putumayo y Guaviare, y en medio de las negociaciones del Caquetá, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) anunciaba la posibilidad de ir a paro de presentarse AAG en el Huila²⁸⁹, y en el Catatumbo, sobre el 1 de septiembre, los cerca de 10.000 campesinos afectados por las AAG se concentraban en Zulia. Los reclamos de los manifestantes estaban bien sintetizados en un documento de su autoría que entregaron a la comisión gubernamental de negociación denominado “Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible para el Catatumbo” y en el que se pedía “[...] aplicación inmediata de una reforma agraria, cese de las detenciones masivas de sus dirigentes cívicos y la atención por parte de la Cancillería en torno a la constante violación de la soberanía por parte de la Guardia Nacional de Venezuela.”²⁹⁰

A la movilización en el Catatumbo le siguieron dos semanas de negociaciones que se cerraron con un acuerdo y una marcha pacífica de los manifestantes por las calles de Cúcuta el 15 de septiembre. Los compromisos acordados eran fundamentalmente dos: 1. Inversión en infraestructura; y 2. La conformación de una mesa de concertación nacional para la solución definitiva a los CDUI²⁹¹.

El segundo punto acordado en la mesa del Catatumbo resultaba de gran relevancia, pues parecía una apuesta de dicha comunidad, secundada por algunos parlamentarios y ONG, de discutir a nivel nacional la política antidrogas, y no limitar el conflicto a las

²⁸⁸ “El Caquetá firmó la paz” *El Mundo*, 14 de septiembre de 1996, 9.

²⁸⁹ “Vuelve negociación con los cocaleros” *El Heraldo*, 28 de agosto de 1996, 8.

²⁹⁰ “Campesinos piden políticas integrales” *El País*, 07 de septiembre de 1996, 8A.

²⁹¹ “Campesinos de El Zulia terminaron la protesta” *El Mundo*, 16 de septiembre de 1996, 9.

capacidades de negociación locales. Como se ha visto, una de las características del proceso del paro del suroccidente, fue que si bien tuvo una extensión multicéntrica que podría considerarse nacional, no hubo una coordinación o unidad en las negociaciones, que terminaron atomizadas, y con resultados diferenciados atendiendo a la capacidad de negociación de cada territorio. Eso determinó en buena medida el resultado de que la exigencia vertebral de suspensión de las AAG no se logrará sino en uno de los territorios, y fuertemente condicionada.²⁹²

Sobre dicha situación, Vargas señala que fue la represión paramilitar y militar la que evitó el ascenso de liderazgos y vocerías más claras dentro del movimiento cocalero, por temor a las ya palpables repercusiones. De igual forma, señala que los acuerdos logrados se caracterizaron por ser el intento de “[...] solucionar un problema momentáneo, típico del conflicto social suscitado por las acciones de erradicación forzosa.” (Vargas, 1999, p. 133)

Este hecho se tradujo en una descoordinación de la dirección del movimiento campesino, celos entre los representantes de las diferentes zonas y una incidencia muy grande del señalamiento como narcoguerrilleros a quienes se colocasen al frente de la negociación, lo que a la postre se reflejó en una muy baja representatividad de los negociadores finales, creándose mecanismos improvisados de consulta con las direcciones de las marchas y a la postre, una percepción no muy favorable de los resultados de las negociaciones. (Vargas, 1999, p. 134)

La Mesa Nacional de Concertación se lanzó el 25 de octubre de 1996 con la participación de las organizaciones campesinas involucradas en las movilizaciones cocaleras, entre las que se encontraban FENSUAGRO, ANUC y Acción Andina, así como de instituciones académicas, y representantes del poder legislativo. Su objetivo era el de encontrar “Soluciones Integrales, Pacíficas y Soberanas al flagelo de los llamados cultivos ‘ilícitos’ en el país”²⁹³. Con todo, su funcionamiento y alcance se vio truncado desde su lanzamiento por la inasistencia de delegados del Gobierno Nacional, que no brindaron explicaciones frente al incumplimiento de lo acordado.

De esta forma, el paro del sur occidente finalizaba con un conjunto amplio de promesas estatales renovadas para el desarrollo territorial, pero con la realidad de una guerra contra las drogas altamente militarizada que avanzaba por sus territorios de la mano de AAG en expansión, y con los primeros signos de nuevos incumplimientos de los acuerdos que ya se dejaron ver cuando la marea de las movilizaciones retrocedió.

²⁹² “Los cocaleros se unen por pacto nacional” *El Colombiano*, 13 de agosto de 1996, 9A.

²⁹³ “Instalada Mesa Nacional de Concertación” *Voz*, 12 de noviembre de 1996, 10.

2.2. Síntesis explicativa desde la controversia científica

La controversia en este periodo se desarrolló alrededor de las denuncias de afectaciones sociales, agropecuarias y sanitarias de las AAG sobre los territorios asperjados, que se posicionó como una reclamación que ponía en disputa el modo de vida de las poblaciones, más allá de la controversia por la toxicidad de los compuestos asperjados, y que terminó expandiendo de forma consistente la controversia sobre toxicidad/inocuidad de las AAG, a la de afectación/inocuidad, que implicaba una comprensión más amplia de la forma de producir daño y destrucción social, sanitaria y ambiental de la medida, que la que se observó durante el primer periodo de la controversia.

A las incipientes movilizaciones y denuncias de impactos sanitarios y ambientales en los territorios asperjados de cultivos de amapola durante el periodo de formulación del PECIG, le siguieron amplias y sostenidas movilizaciones campesinas de extensos territorios asperjados cuya principal actividad económica, y por tanto base del conjunto de la actividad social, eran los CDUI.

La controversia adquirió entonces diferentes matices políticos, legales y sociales alrededor de la posibilidad o imposibilidad de supervivencia de las comunidades amenazadas por las AAG. Políticamente, la movilización social se estableció como el principal elemento del repertorio de acción de los detractores del PECIG, cuyas reclamaciones eran extensas, en el sentido de exigir transformaciones estructurales del modelo de desarrollo en sus territorios: exigían una modernización que les garantizara derechos civiles, políticos y sociales. Frente a ese reclamo de inclusión, el Estado colombiano respondió en dos sentidos: el de la represión y el de la negociación tutelada.

La represión se fundamentó en la vinculación discursiva de la insurgencia armada con el campesinado vinculado a los CDUI, ampliamente difundida por la prensa escrita, y reiterada sistemáticamente por las autoridades políticas y de las fuerzas armadas del orden nacional. A pesar de que durante el periodo se evidenciaron matices de dicha vinculación, desde considerar a los campesinos como sujetos atrapados en redes de poder que los superaban, pero que en todo caso cometían actos ilegales, hasta caracterizarlos como narcotraficantes e insurgentes.

Con dicha caracterización se justificaba oficialmente la acción policiva y militar “legítima” en contra de las movilizaciones campesinas. Con todo, el reto político y social que estas

movilizaciones encarnaron por su magnitud, extensión y duración, fue de gran relevancia nacional, y se debe relacionar su permanencia, a pesar de la intensidad de la represión, con lo que estaba en disputa: la capacidad de ser de los campesinos en los territorios amenazados por las AAG. A la postre, la intensidad de la disputa, y la orientación impositiva y represiva del Gobierno Nacional, implicó que el Estado decretara una ruptura parcial del orden legal en dichos territorios a través de la figura de zona especial de orden público, que permitió la ampliación de los hechos de violencia directa de parte de la fuerza pública.

La segunda estrategia de afrontamiento del reto impuesto por el movimiento cocalero, fue la de negociación tutelada, que puede definirse como una negociación determinada por arenas muy restrictivas, presidida por actores políticos del ejecutivo nacional y las fuerzas armadas, cuyos tiempos de reacción, capacidades de decisión y, por tanto, de resolución del conflicto eran muy limitadas, dados los condicionantes como la presión y coacción política del gobierno estadounidense, las necesidades de legitimación del régimen político nacional en el orden nacional e internacional, y la priorización financiera de la política antidrogas, entre otras.

La negociación tutelada estuvo marcada por tres aspectos determinantes. El primero, un límite de no negociabilidad de las AAG establecido fundamentalmente por la presión progresiva del gobierno estadounidense sobre el colombiano, y la de algunos actores nacionales que pretendían usar la ilegitimidad presidencial en la disputa política local. El antecedente de las intensas reacciones sobre los acuerdos de Orito de excluir las AAG sobre los CDUI de subsistencia, así como la presión de las sucesivas amenazas de descertificaciones y la exigencia al ejecutivo nacional de mantener la carta fuerte de las AAG, de cara al sistema político nacional e internacional.

El segundo elemento, fue el ejercicio continuo de subalternización del sujeto político del campesinado cocalero durante las negociaciones, que sufrió ataques continuos a su legitimidad como actor político. El más intenso, fue la criminalización, que señalaba que dado que sus actividades eran ilegales, sus reclamaciones eran improcedentes, y sus protestas debían ser reprimidas. La segunda, y muy relevante para la comprensión de la dinámica de la controversia, era la subalternización de los conocimientos en que se basaban sus reclamaciones, es decir, ante las denuncias de la destrucción agropecuaria generalizada producidas por las AAG y de los subsecuentes desplazamientos forzados, principales denuncias para el periodo, el gobierno replicaba la imposibilidad de estos hechos, aduciendo a la evidencia de los estudios científicos provistos por las autoridades

políticas y académicas estadounidenses, así como los producidos por su propia producción científica tutelada encarnada en la auditoría ambiental.

Se debe resaltar que las denuncias de actores sociales y políticos territoriales, así como de ONG, de entes de control, y de algunas voces de representantes políticos nacionales, sobre las afectaciones de las AAG, eran un reto para el discurso de la inocuidad, en cuanto representaban elementos concretos para la evaluación del impacto de las AAG. Un claro ejemplo lo representa el caso de las muertes del Naya, en el que la respuesta gubernamental implicó por primera vez trabajos de campo y procedimientos técnico-científicos que le permitieron defender la no culpabilidad de las AAG para el caso. Pero el conjunto de las denuncias superaba por mucho la capacidad de análisis y respuesta gubernamental, por lo que la casi totalidad de las denuncias de afectación quedaron sin investigar y sin resolver de forma técnico-científica, y solo eran resueltas por medio de cerramientos políticos que las negaban.

De otra parte, se debe resaltar que, del lado de los detractores científico-técnicos del PECIG, se evidencia una ausencia casi completa de acompañamiento de evaluaciones técnico-científicas de las afectaciones, siendo que la legitimidad de los reclamos de las comunidades asperjadas se construyó asociada a la intensidad de las protestas y a la autoridad de los representantes políticos involucrados.

Algunas instancias de control, como la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales y la Defensoría del Pueblo, jugaron un papel relevante en la denuncia del incumplimiento de las condiciones de operación de las AAG, que se constató y que de hecho fue respondido con la intensificación de las aspersiones sobre cultivos de subsistencia, con conciencia de que era anti normativo e ilegal. De esa forma se fortalecía la decisión política del ejecutivo nacional de que el PECIG era irrevocable y se desarrollaría a cualquier costo.

Es clave señalar que fue solo cuando los actores detractores colocaron en disputa y cuestionamiento los mecanismos de control y seguimiento, que estos entraron como tema central en la agenda del CNE, que dedicaba la mayoría de su capacidad de trabajo al procesamiento de temas jurídicos y administrativos relacionados con el manejo de bienes y capital incautado al narcotráfico.

El tercer elemento de la negociación tutelada fue el ofrecimiento por parte del Estado de una inclusión política muy limitada a los campesinos coccaleros, alrededor de elementos

como la destinación de recursos públicos no garantizados para el PDA, dada su capacidad institucional y presupuestaria reducida. Contradictoriamente, la presencia estatal a través de la represión y militarización redujo la ya minada legitimidad estatal, conformando escenarios políticos de negociación muy difíciles.

Aun así, la incipiente organización campesina, así como su limitada participación en la gestión territorial, explicada por fenómenos como que solo en este periodo se celebraron las primeras elecciones populares de alcaldes, y fundamentalmente que eran territorios en conflicto armado donde el control territorial se ejercía relacionado al poder de las armas, terminó por forzar al campesinado a aceptar los ofrecimientos estatales, aún con la gran incertidumbre sobre su cumplimiento.

Los incumplimientos se presentaron pronto y configuraron una realidad territorial marcada por la única certeza de que la actuación estatal se daba, casi exclusivamente, por medio del uso de la fuerza y del PECIG. El ciclo del paro campesino del suroccidente consolidó a los territorios afectados por las AAG como territorios de exclusión, donde el uso de mecanismos legales excepcionales, de fuerza desproporcionada y de anulación política y física del otro eran validados por los actores que promovían en el resto del territorio nacional un orden democrático moderno. Tales actuaciones eran defendidas o toleradas por ser consideradas como necesarias para la consolidación o mantenimiento de ese orden y eran definidas desde centros de control políticos y territoriales distanciados de los territorios excluidos, como Bogotá, hasta los cuales raramente llegaban las consecuencias directas e indirectas de la violencia de las AAG.

En palabras de Lorenzo Peña, vocero de los manifestantes en Putumayo, que describía la dificultad de las negociaciones señalando que el gobierno actuaba “[...] pensando que en el Putumayo no vivimos seres humanos, sino animales”²⁹⁴ o las de Marino Vallejo, campesino en medio de las protestas señalaba “[...] al país que le puede importar dos departamentos como Guaviare y Putumayo”²⁹⁵.

Pero la configuración de estos territorios como de exclusión debe ser considerada observando una trayectoria histórica de mediano plazo, pues como lo recordaban algunas notas de prensa que a modo de crónica describían el modo de vida en los territorios

²⁹⁴ Como citado por “Comisión no fue a Putumayo” *El Tiempo*, 31 de julio de 1996, 3A.

²⁹⁵ Como citado por “Comisión no fue a Putumayo” *El Tiempo*, 31 de julio de 1996, 3A.

afectados por los CDUI, estos habían sido colonizados por población desplazada por la violencia:

Así llegaron unos a la Sierra; otros al Guaviare; al valle del Guamués, Putumayo; al Macizo Colombiano, en Cauca; a la Serranía del Perijá, Cesar, huyendo de las balas desde los años 50, conformaron un gremio proscrito, cuyo volumen se calcula hoy en unos 310.000 campesinos sin tierra, y al que el actual Gobierno se comprometió ante los Estados Unidos a eliminar en menos de dos años: son narcocultivadores.²⁹⁶

Que con estas manifestaciones también expresaban ese malestar histórico

Para los viejos colonos las marchas de los cocaleros, no son otra cosa que la repetición de una historia de éxodos que el Caquetá ha visto pasar a lo largo del siglo: el de los caucheros de la bonanza de principios de centuria, los combatientes colombianos que iban a la guerra con el Perú en la década de los 30, los exiliados de la violencia de los 50, y ahora los cocaleros que atrajo el narcotráfico en los 80.²⁹⁷

Malestar que se expresaba en sus ampliamente diagnosticadas condiciones de vida restringidas por la violencia estructural

Al país hay que decirle con claridad que cada uno de esos hombres, mujeres y niños, es un ser humano. Además, colombiano. Con más derechos que deberes, porque no tienen nada con qué cumplir un deber. Ni tierra ni herramientas ni capital ni servicios ni mercado. Sólo selva, culebras e intemperie, y eso no da para subsistir, mucho menos para el deber. En cambio los del lado de acá, con la mejor tajada de Colombia, les echan glifosato y plomo. Además, para mayor humillación, por cuenta del místico pero con dinero de los criollos.²⁹⁸

Otros ámbitos de la controversia que surgieron en el periodo, pero que se expresaron con menor intensidad que los precedentes, tienen que ver con el cuestionamiento de la capacidad técnica e institucional para adelantar los estudios de impacto ambiental y epidemiológico de las AAG, y que ponía en entredicho su legalidad, que fue levantado por algunos entes de control y que no obtuvo respuesta diferente a “los estudios ya están realizados”, en un ejercicio más enunciativo que argumentativo, pues los estudios nunca fueron dispuestos al público para su discusión. En todo caso, los ejercicios analizados de producción de documentos técnicos-científicos de soporte a la defensa de inocuidad de las AAG demostraron gran fragilidad metodológica.

Finalmente, las comunidades indígenas levantaron una disputa política y legal que acompañó las movilizaciones campesinas, pero que estableció desde el comienzo

²⁹⁶ “Las mil y un mentiras de los narcocultivos” *El Espectador*, 18 de junio de 1995, 3C.

²⁹⁷ “Coca: paro en 3 Departamentos” *El Herald*, 20 de agosto de 1996, 20A.

²⁹⁸ “La coca no puede seguir a la coca” *El Espectador*, 18 de septiembre de 1996, 3A.

diferenciaciones por sus reivindicaciones territoriales que giraban en torno a la denuncia de la violación de su derecho de autodeterminación territorial, de protección a la luz del bloque de constitucionalidad internacional sobre naciones y territorios indígenas y sobre el derecho a consulta previa. Los escenarios de movilización y de negociación fueron diferenciados de los del paro cocalero del suroccidente, aunque en términos de resultados se puede aplicar el mismo análisis para este sujeto político que para el campesinado: fueron resultados muy limitados producto de un ejercicio de negociación tutelada.

En síntesis, se podría señalar que en este periodo se observó el surgimiento del movimiento social de campesinos cocaleros en el país. Si bien logró niveles de movilización extensos y prolongados, con un conjunto de reivindicaciones frente al Estado muy similares, no desarrolló estrategias de articulación, lo que limitó sus capacidades políticas. Su participación en las negociaciones con el Estado también se vio afectada por formas de violencia directa, estructural y simbólica.

El Estado colombiano avanzó con la extensión de las AAG de la mano de la militarización de los territorios intervenidos. La presión del gobierno estadounidense fue creciente, en un contexto de profunda ilegitimidad del Gobierno Nacional, que vivió con los paros del suroccidente un gran reto para su continuidad, que fue afrontado por la vía de delegar mayor autonomía al poder militar en dichos territorios, posicionándose de forma intransigente frente a su principal carta de política antidrogas, el PECIG.

3. Intensificación de la guerra contra las drogas tutelada (1996-2000)

3.1. Análisis del proceso sociopolítico

Si bien se puede afirmar que durante los periodos precedentes el conjunto de analistas académicos, prensa, comunidades afectadas y en general la discusión pública reconocía la importancia de la injerencia estadounidense en la definición de la política antidrogas en el país, desde 1996 dicha participación sería aún más explícita y decisiva, con repercusiones determinantes para el PECIG.

Se podría ubicar el comienzo del mayor tutelaje estadounidense en la formulación e implementación de las diferentes actividades antidrogas nacionales con el caso del denominado Memorando Frechette. El documento era un informe del embajador estadounidense en Colombia sobre asuntos de interés de la política colombiana para los EE.UU., en el que no sólo se realizaba una evaluación de los mismos, sino que se formulaban exigencias al gobierno colombiano al respecto. El texto, filtrado parcialmente en junio y revelado integralmente en julio de 1996, era clave para el proceso de certificación de Colombia para el año de 1997, que amenazaba con producir la tercera certificación condicionada del país, pues como advertía Bruce Bagley de la Universidad de la Florida “[...] la descertificación es muy posible. Porque en un año electoral Clinton no va a querer defender a Colombia ni seguirá sosteniendo la cooperación de un presidente manchado en Colombia [...]”.²⁹⁹

No es de extrañar, entonces, que la filtración produjera intensos posicionamientos y tensiones en el ámbito nacional y en la relación bilateral, estableciendo nuevas condiciones en el campo de disputa de la política antidrogas en Colombia, que afectaría no solo la segunda mitad del gobierno Samper, sino los gobiernos por venir.

A continuación, se reproducen las 20 exigencias contenidas en el Memorando Frechette:

²⁹⁹ Como citado por “Good bye, certificación?” *El Colombiano*, 24 de enero de 1996, 7C.

Figura 12 - Exigencias del 'Memorando Frechette', reproducido por El Nuevo Siglo

El memorando de Frechette	
1. Reimplantar la extradición de nacionales colombianos hacia E.U.	7. No desmontar las unidades de lavado de dólares de la Superintendencia Bancaria y reforzar las normas y controles para penalizar este ilícito.
2. Aprobación de paquete de leyes antinarcos sobre aumento de penas y extinción de dominio.	8. No remover a funcionarios de entidades y fuerza pública que han demostrado su efectividad en la lucha antidrogas.
3. Permitir patrullaje y abordaje de naves colombianas por parte de Guardacostas de E.U. dentro del límite de las 12 millas del mar territorial nacional.	9. No reformar la Fiscalía para que ésta pase a control del Ejecutivo.
4. El cambio del herbicida glifosato para la fumigación de narcocultivos por otro químico granular más efectivo.	10. Evitar que desde el DAS se sigan 'chuzando' las comunicaciones de la embajada americana y espiando los movimientos de sus funcionarios en Colombia.
5. Veeduría internacional e imparcial para corroborar los resultados de los operativos de erradicación de narcocultivos.	11. Reforzar la seguridad carcelaria para evitar que los capos del Cartel de Cali sigan delinquiendo desde las cárceles.
6. Juzgar a los capos de los carteles por otros delitos - como homicidios - distintos a narcotráfico y enriquecimiento ilícito.	12. Renunciar al pacto de cuotas de exportación de banano firmado con la Unión Europea.
	13. Firma de acuerdo binacional sobre protección de la propiedad privada e intelectual, industrial, derechos de autor y variedades vegetales.
	14. Desmonte de supuestas medidas proteccionistas a la economía nacional.
	15. Que Mincomercio deje de desinformar a la opinión pública afirmando que funcionarios de E.U. le han asegurado que no existe riesgo de que a Colombia se le impongan sanciones económicas.
	16. Nombrar a un embajador de Colombia ante la Casa Blanca que no tenga aspiraciones políticas ni acceda a posiciones antinorteamericanas para conseguir dividendos electorales.
	17. Designar a un alto funcionario del Gobierno para que sirva de interlocutor directo entre Washington y Samper.
	18. Controlar al embajador colombiano ante la ONU para que siga instigando a los miembros de los países No Alineados contra la política de E.U.
	19. Incrementar las políticas y controles gubernamentales en materia de protección y promoción de los derechos humanos.
	20. Mejora sustancial en materia de seguridad aérea y aeroportuaria.

Nota. Tomado de "Extradición, penas y extinción. Contrareloj para certificación" El Nuevo Siglo, 05 de noviembre de 1996, 12.

Como se puede observar, el memorando no sólo trataba sobre asuntos antidrogas, sino sobre las relaciones bilaterales en ámbitos diplomáticos y comerciales, e incluso, sobre el papel de Colombia en escenarios multilaterales, como el bloque de países no alineados en la ONU. Las exigencias expresaban un cuestionamiento severo del funcionamiento de todas las ramas del poder público en el país en la lucha antidrogas, diagnosticando laxitud, inadecuaciones y retrasos que tenían como principal explicación algún grado de connivencia y corrupción vinculada con el narcotráfico.

Respecto del PECIG, se orientaba la necesidad de cambio del herbicida hacia uno granulado, que permitiera mayores tasas de erradicación, propuesta que el propio Frechette venía promoviendo en declaraciones previas durante ese año, señalando que se necesitaba un producto que funcionará en las condiciones climatológicas del país y de mayor facilidad

para la aplicación. Indicaba que ya estaba en experimentación y aseguraba que sería menos tóxico que el glifosato, sin dar mayores informaciones.³⁰⁰

El memorando también cuestionaba los resultados de las AAG presentadas por las autoridades policiales nacionales y se contrastaban con los diagnósticos satelitales de los cuerpos de inteligencia estadounidenses, que desde al menos 1994 venían realizando la labor de cálculo del área cultivada, y que indicaban una mayor área de CDUI. Por lo anterior, se proponía una evaluación por parte de un tercero, proponiendo a la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE) de la ONU, que en todo caso tenía un claro predominio estadounidense en su composición.³⁰¹

El documento seguía el diagnóstico del “Informe sobre la estrategia internacional para el control de narcóticos” del departamento de estado estadounidense, que señalaba:

The Colombian Government's (GOC) counternarcotics cooperation on law enforcement in 1995 yielded a number of positive results. However, there was a lack of commitment by the Samper administration to support the efforts of Colombian law enforcement entities and to strengthen the nation's effort of Colombian law enforcement successes [...] Among the law enforcement successes were the arrest or surrender of six of seven sought-after senior members of the Cali syndicate; the passage of a money laundering law, albeit a weak one; [...] and the pursuit, by the Colombian National Police (CNP), of an ambitious crop eradication campaign using equipment, materials, and training provided by the United States.

Despite these successes, the GOC did not make adequate progress in other key areas. (Departamento de Estado, 1996, p. 81)

El informe también expresaba una seria preocupación por la corrupción de todo el aparato gubernamental colombiano:

Corruption remains a serious impediment to progress on counternarcotics in Colombia. High-level government officials, members of congress, judicial officials and government functionaries are under investigations for corrupt activities. Through corruption, narcotics interests with their vast sums of illegally-acquired funds, are influencing the political, judicial and legislative processes. [...] (Departamento de Estado, 1996, p. 84)

Al respecto de la relación bilateral, el informe Frechette hacia exigencias tendientes al reemplazo de funcionarios no aprobados por su gobierno, e incluso, en el punto 17, pedía un intermediario entre la Casa Blanca y el presidente Samper, con el fin de no tratar directamente con el cuestionado mandatario, al que en señal de veto le fue revocada la visa

³⁰⁰ “EE.UU. bajó la guardia en lucha antidrogas: Frechette” *El Tiempo*, 01 de junio de 1996, 10A.

³⁰¹ “Gobierno se ‘raja’ frente a exigencias de E.U.” *El Nuevo Siglo*, 15 de julio de 1996, 6.

de ingreso a los EE.UU. el 11 de julio de ese año, aduciendo que había “ayudado y sido cómplice conscientemente del tráfico ilegal de narcóticos”.³⁰²

Finalmente, al respecto de las fuerzas armadas se pedía continuar con los mandos militares que contaban con el visto bueno estadounidense, a la vez que se solicitaba autorización para una intervención militar directa en algunos ámbitos, como el control marítimo, de parte de las fuerzas armadas estadounidenses. Dicha solicitud se daba en el contexto de la reciente designación del excomandante del Comando Sur como zar antidrogas estadounidense, el general Barry McCaffrey, cuya línea de trabajo se expresaba así: “sabemos dónde se producen las drogas, hay que ir allí a aniquilarlas”³⁰³.

Cabe destacar que para ese momento la mayor intervención estadounidense en la política nacional se expresaba en la cooperación militar progresiva, evidenciada en la donación continua de aeronaves para las AAG, insumos e instrucción de pilotos colombianos por parte de un equipo de militares estadounidenses³⁰⁴. La cooperación había pasado de USD\$13 millones en 1996³⁰⁵, al anuncio de que en 1997 “[...] Estados Unidos entregará a Colombia 18 helicópteros que serán destinados a la fumigación de cultivos ilícitos y a la persecución de narcotraficantes. [...] aportará unos 30 millones de dólares para sufragar costos logísticos en la lucha contra el narcotráfico.”³⁰⁶ (Departamento de Estado, 1996)

En todo caso, la creciente ayuda también levantaba preocupación en sectores del congreso estadounidense, así como en organismos multilaterales, que comenzaron a denunciar el deterioro en materia de la situación de derechos humanos en Colombia, asociado a la escalada del conflicto social y armado, tema que, si bien entraba como parte de las preocupaciones estadounidenses, lo hacía de forma residual. (Thoumi, 1999)

En el contexto local, el memorando llegaba en un momento en el que el proceso 8.000 había afectado a funcionarios muy cercanos al presidente Samper, mellando críticamente su legitimidad³⁰⁷. Tanto así, que en la prensa escrita nacional trascendió información de una

³⁰² Como citado por “La historia sin fin” *Semana*, 08 de diciembre de 1996. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-historia-sin-fin/29779-3>

³⁰³ Como citado por “El Halcón acecha” *Voz*, 07 de febrero de 1996, 6.

³⁰⁴ “Estados Unidos reconoció la lucha antidrogas de Colombia” *El Nuevo Siglo*, 14 de enero de 1997, 7.

³⁰⁵ “Gobierno se ‘raja’ frente a exigencias de E.U.” *El Nuevo Siglo*, 15 de julio de 1996, 6.

³⁰⁶ “Accidente no afectará ayuda antidrogas” *El País*, 09 de enero de 1997, 4B.

³⁰⁷ Eran Santiago Medina, tesorero campaña, Juan Manuel Avella, director administrativo, y Fernando Botero, gerente general de campaña, designado luego ministro de Defensa.

reunión entre dirigentes de los partidos tradicionales nacionales con la embajada estadounidense para discutir la posibilidad de un golpe de Estado contra Samper, que terminó por ser desestimado.³⁰⁸

La reacción del Gobierno Nacional a las exigencias y condicionamientos estadounidenses varió entre la exaltación de la autonomía nacional, que defendía los logros operativos, normativos y de cooperación internacional del Estado colombiano en materia antidrogas, acudiendo a discursos anti-injerencistas y anti-colonialistas, que pretendía generar cohesión política frente a la amenaza de posibles sanciones, y la anuencia afanada con la agenda antidrogas estadounidense, que buscaba justamente evitarlas, sabiéndose en una posición de negociación muy subalternizada:

El mandatario colombiano, de su lado, ha repetido de forma incesante, sin dar muestras de dignidad, que el interés de Colombia es tener buenas relaciones con Estados Unidos que es su mejor aliado.³⁰⁹

Sobre esa dependencia política, Camacho y López señalaban que el narcotráfico había llegado a ser el asunto ampliamente dominante de la relación diplomática bilateral, y que en general, determinaba la forma de inserción de Colombia en el sistema-mundo, siendo que su imagen internacional implicaba una amenaza para su seguridad nacional:

La imposición de una agenda estricta de eliminación de la producción y exportación de drogas ilícitas ha conllevado exigencias de reforma de varios arreglos institucionales colombianos. La justicia, el sistema carcelario, la organización policial, por ejemplo, han sido objeto de presiones en dirección a incrementar su eficacia y a facilitar la realización de los intereses del gobierno norteamericano, independientemente de que ellos coincidan con los de Colombia. En fin, en una era de globalización y unipolaridad, los Estados Unidos han mostrado la vulnerabilidad de Colombia y la fragilidad de su soberanía. (Camacho y López Restrepo, 1999, pp. 4-5)

Con todo, el mensaje central emitido por los canales diplomáticos formales y en voz del propio presidente era que a pesar de la voluntad de colaboración del ejecutivo, el conjunto de las exigencias eran difíciles de cumplir en el plazo del semestre previo al nuevo proceso de certificación, dado que dependían de otras ramas del poder, como el legislativo y el judicial. Aun así, de inmediato se comenzaron a emitir conceptos e informes públicos que pretendían dar respuestas a los requerimientos.³¹⁰

³⁰⁸ "Samper de rodillas" *Voz*, 10 de julio de 1996, 5.

³⁰⁹ "Samper de rodillas" *Voz*, 10 de julio de 1996, 5.

³¹⁰ "Gobierno de 'raja' frente a exigencias de E.U." *El Nuevo Siglo*, 15 de julio de 1996, 6.

El ejecutivo también promovió con ímpetu proyectos y reformas ante los otros poderes, como el de endurecimiento de penas, el de extinción de dominio y el de extradición, que sobre el mes de noviembre no habían sido aprobados por el congreso, y ponían sobre alerta tanto al ejecutivo nacional como al propio Frechette, quien realizaba un seguimiento minucioso de dichas gestiones y no titubeaba en posicionarse frente a los temas de política nacional, aprobando o desaprobando propuestas y procesos, conforme se iban presentando.³¹¹

En algunos casos, como en el de la exigencia de la aprobación de la extradición, el ejecutivo en su afán agotó todas las instancias de gestión para la aprobación de la medida, que tras ser rechazado por el congreso, fue presentado por la presidencia ante el Consejo de Política Criminal, que terminó por rechazarlo por no ser de su competencia.³¹²

Entre tanto, hacia final de 1996 Colombia continuaba la presentación de resultados con un informe en que se señalaba un aumento en el número de hectáreas erradicadas, confiscaciones y destrucciones de laboratorios, insumos y de productos terminados³¹³. En medio de las severas críticas, el Gobierno colombiano se esforzaba por mostrar resultados contundentes, como los de persecución a los líderes de los carteles nacionales; Salazar lo señala así:

Para 1997, la mayoría de los capos colombianos han sido detenidos o muertos por las fuerzas de seguridad del Estado, terminando un primer ciclo del tráfico en el país. Recordemos la extradición de Carlos Lehder y las muertes de Gonzalo Rodríguez Gacha, Pablo Escobar, Gustavo de Jesús Gaviria y José Santacruz; también el encarcelamiento de Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela y el sometimiento a la justicia, entre otros, de Henry Loaiza (El Alacrán), Patiño Fόμεque y Pacho Herrera.

El gobierno de Ernesto Samper proclamó su triunfo sobre las organizaciones de traficantes, tal como lo había hecho César Gaviria tras la muerte de Pablo Escobar, pero los hechos posteriores indicaron que no se logró disminuir de manera significativa el narcotráfico. Este era, quizás, el fin de los grandes *carteles* y de los capos que se hicieron famosos en el mundo entero por sus fortunas, su violencia y sus acciones pintorescas. [...] Los capos eran hombres que parecían inmunes, pero al final fueron derrotados en la guerra con un Estado que los toleró por mucho tiempo. (Salazar, 1998, p. 77, énfasis en el original.)

Rápidamente, a la caída de los capos le siguió una reorganización de la empresa narcotraficante, que pasó, según Salazar por los procesos de descartelización,

³¹¹ Extradición, penas y extinción. Contrareloj para certificación” *El Nuevo Siglo*, 05 de noviembre de 1996, 12.

³¹² “La extradición pasa ahora al consejo de política criminal” *El Tiempo*, 22 de enero de 1997, 8A.

³¹³ “Positivo informe antidrogas” *El País*, 15 de febrero de 1997, 3A.

diversificación y mimetización, y que a la postre produjo verdaderas microempresas de narcotráfico, que se calculaban en alrededor de 200 hacia finales de 1990. Los nuevos carteles cambiaron de forma calculada el perfil de sus miembros, sus estrategias de inserción social y política, y su relación con el Estado, y así lograron continuar la expansión continua del mercado de drogas ilegales. (Salazar, 1998)

Alrededor de la exigencia del cambio de herbicida se presentó una importante controversia hacia finales de 1996, que inició con el anuncio del coronel Leonardo Gallego de que la policía estaba lista para el inicio de la experimentación con herbicidas granulares autorizados por el CNE como posibles reemplazos del glifosato. (CNE, 1996d)³¹⁴

Las sustancias consideradas eran bromacil, hexazinona, tebuthiuron, piclomar, triclopyr, diuron e imazapyr, que tenían en común su presentación granulada, como era exigencia de los EE.UU. La situación se presentaba en la prensa así:

[...] ante el retraso en un 69% en las metas de erradicación de los cultivos ilícitos para el primer semestre de 1996, es inminente que el Consejo Nacional de Estupefacentes determine cuál herbicida será el sucesor del glifosato en la fumigación masiva de las 30 mil hectáreas sembradas de coca en las selvas del Guaviare, Caquetá y Putumayo.³¹⁵

Sin embargo, la propuesta no tenía buena acogida entre todas las autoridades nacionales. El Zar antidrogas, Joaquín Polo Montalvo, anunciaba que su concepto frente al CNE indicaría que cuatro de las siete opciones que se consideraban como reemplazos presentaban una toxicidad “[...] hasta un 100% mayor a la del glifosato”³¹⁶, lo que evitaría su adopción.

Tras las primeras discusiones al interior del CNE y la intervención estadounidense a través de sus representantes en materia antidrogas, la elección se batía entre el tebuthiuron, el candidato estadounidense que aducía su costo como la principal variable para su elección³¹⁷, y el imazapyr, candidato de los promotores del PECIG nacionales, que según estos presentaba un perfil toxicológico menor.³¹⁸

³¹⁴ “Acabarán uso del glifosato” *El Espectador*, 05 de agosto de 1996, 10A.

³¹⁵ “Listos reemplazos del glifosato” *El Tiempo*, 07 de agosto de 1996, 11A.

³¹⁶ Como citado por “En duda aplicación de nuevo herbicida” *El Espectador*, 12 de agosto de 1996, 6A.

³¹⁷ “E.U. urge reiniciar fumigaciones” *El Tiempo*, 06 de marzo de 1997, 8A.

³¹⁸ “¿Igual o peor que el glifosato?” *El Tiempo*, 21 de agosto de 1996, 3A.

Sobre el tebuthiuron se levantaron fuertes reparos al interior del propio CNE, en voz del Ministro del Medio Ambiente y el Zar antidrogas, que señalaban que no sólo se trataba de un herbicida de la más alta clasificación toxicológica aguda (clase I), sino que su uso era recomendado sólo en territorios donde no se planeará establecer ninguna actividad agrícola nuevamente: era un esterilizante para la vida vegetal.³¹⁹ (CNE, 1996d; 1998b)

Por su parte, el imazapyr era presentado como un herbicida de baja toxicidad aguda (clase IV), con una acción irritante mucocutánea similar al glifosato, y se le describía como seguro ecológicamente.³²⁰

Aun así, persistían importantes reservas, pues como expresaba el Procurador General y la Ministra de Salud

[...] en ningún país se han efectuado esta clase de procedimientos que nos permitan posteriormente realizar comparaciones y mediciones. (CNE, 1996d, p. 4)

Cabe señalar que el Ministerio de Salud, en cabeza de María Teresa Forero Saade, desarrolló un ejercicio de análisis toxicológico autónomo de los herbicidas propuestos, usando el “Protocolo de Evaluación de Sustancias Tóxicas”, arrojando una clasificación toxicológica grado III para el Imazapyr, distanciándose de la clasificación del ICA y de la EPA que lo clasificaban como grado IV. (CNE, 1996d, p. 5)

Sobre el herbicida tebuthiuron señalaba en concepto técnico emitido para el CNE en septiembre de 1997:

[...] las características del Tebuthiuron apoyado en información proveniente de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos EPA, de EXTOXNET y de IRPC/UNEP, es no selectivo, de alta persistencia y resistente a la degradación biológica y química, alta residualidad, alta movilidad que puede ser ocasionada por su solubilidad en agua y por la baja adsorción en el suelo. El concepto del Ministerio del Medio Ambiente [reproduce] en su escrito lo conceptualizado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos en el documento RED. FACTS: ‘Todos los usos de Tebuthiuron poseen un significativo riesgo para especies vegetales en peligro de extinción, terrestres, acuáticas y semiacuáticas, localizadas fuera del sitio’.

[...] el TEBUTHIURON no se encuentra registrado en Colombia y además no tiene solicitud en trámite para ningún uso. El efecto residual prolongado del herbicida, impedirá la siembra sobre el área tratada por períodos hasta de 9 a 18 meses, dependiendo de las condiciones ambientales y del suelo. (CNE, 1998, pp. 3-4)

³¹⁹ “Glifosato va hoy a exámen” *El País*, 07 de marzo de 1997, 6A.

³²⁰ “Comenzó fumigación de coca con Imazapyr” *El Tiempo*, 07 de octubre de 1996, 16A.

Las reservas al interior del CNE produjeron una respuesta de intensificación de la presión para la aprobación del Tebuthiuron, que implicó que el proceso de discusión se extendiera durante todo el año de 1997 y comienzo de 1998. Si bien el CNE no llegó a ninguna decisión en sus primeras reuniones, anunciaba que antes del final del primer semestre se citaría “[...] una nueva reunión del Consejo para analizar exclusivamente el informe que el Ministerio de Salud entregará sobre los herbicidas sugeridos por Estados Unidos, de acuerdo con los estándares de salud y medio ambiente.”³²¹

Al final, no se logró discutir sobre los herbicidas granulares candidatizados a reemplazar el glifosato en los consejos extraordinarios del CNE citados para ese fin, por falta de asistencia del Ministerio de Salud a las sesiones. Es decir, no se discutieron los resultados de las pruebas de campo del herbicida imazapyr, ni los informes técnicos de riesgos sanitarios y ecológicos de los demás herbicidas considerados.³²²

Algunos meses después, en junio de ese año, el CNE anunciaba que había aprobado el inicio de aspersiones experimentales con tebuthiuron, que sería suministrado por los Estados Unidos, cuyo concepto negativo persistente alrededor del Imazapyr, dados sus costos comerciales³²³, habría sido la principal razón del cambio del agente activo granulado elegido. (CNE 1997a, pp. 4-5)

El anuncio no sólo desató una discusión pública muy importante, sino que provocó disputas al interior del propio Gobierno Nacional, pues el Ministro de Medio Ambiente, Eduardo Verano de la Rosa, reaccionó públicamente indicando que el informe técnico elaborado por su cartera demostraba alta toxicidad ambiental sobre flora y fauna, señalando que “[...] esteriliza la capa vegetal durante año y medio al igual que en las aguas y por lo tanto no se podrían llevar a cabo programas como el plante”³²⁴, y que ni siquiera en Estados Unidos era usado. El procurador general también reaccionó en contra del anuncio del CNE declarando que solicitaría la información de las investigaciones realizadas.

El ministro Verano de la Rosa también denunciaba que no reposaba ninguna solicitud de licencia comercial ni de licencia ambiental ante su ministerio, requisito

³²¹ “Colombia busca autonomía en erradicación de narcocultivos” *Vanguardia Liberal*, 08 de marzo de 1997, 1A.

³²² “Hexasinona: riesgo o beneficio” *El Espectador*, 16 de marzo de 1997, 8A.

³²³ “Minambiente, no al Tebuthiuron” *El Tiempo*, 15 de julio de 1997, 10A.

³²⁴ Citado por “Minambiente, no al Tebuthiuron” *El Tiempo*, 15 de julio de 1997, 10A.

indispensable para cualquier uso de Tebuthiuron en el país, incluyendo cualquier uso experimental, como el que acababa de aprobar el CNE.³²⁵

Por su parte la Ministra de Salud señalaba al interior del CNE:

[...] los Estados Unidos presentan para su estudio y aplicación una serie de plaguicidas que ellos no utilizan porque los mismos tienen alto grado de toxicidad [...] la salud y la vida no solo de la población civil sino de los agentes de la policía encargados de esta labor es una responsabilidad del Gobierno Nacional. (CNE 1997a, p. 5)

La respuesta a la Ministra de Salud llegó en voz de la directora nacional de estupefacientes, Ivonne Alcalá, quien señaló que el uso de tebuthiuron era “[...] una decisión de Gobierno y por lo tanto hay que darle cumplimiento [...]” y que “[...] si no se considera el Tebuthiuron se aplicará el Imazapyr, que es el otro granulado aprobado por el Consejo Nacional de Estupefacientes”³²⁶, con lo que parecía repetirse la estrategia de coacción de la fase de aprobación de las AAG en el periodo Gaviria, pero esta vez contra la Ministra de Salud, así como se transfería el carácter de no negociabilidad de las aspersiones con glifosato a las aspersiones con tebuthiuron e imazapyr. Por su parte, la policía continuaba las labores de aspersión con glifosato, y reiteraba que estaba preparada para modificar las operaciones atendiendo a las órdenes del CNE. (CNE, 1997b)

A la postre, el agente elegido para iniciar las pruebas fue el imazapyr, que según el ministro de justicia, Carlos Medellín, sería usado inicialmente, y de manera experimental, en zonas de orden público donde no hubiese manifestaciones. Se recalca que tenía registro sanitario ante el ICA y que era usado en actividades agrícolas del país.³²⁷

El 6 de octubre, y ante la presencia del Zar Antidrogas Británico Dereck Plumby, la policía antinarcoóticos realizó la primera aspersión de imazapyr granulado sobre sesenta hectáreas de coca en el territorio del Guaviare, dando cumplimiento a la fase experimental aprobada por la Dirección Nacional de Estupefacientes, que tendría una duración de tres meses y sería efectuada sobre CDUI de Vichada, Caquetá y Guaviare³²⁸. En todo caso, la realización de AAG continuó sin modificaciones a lo largo de todo territorio nacional.

³²⁵ “Sin licencia para fumigar” *Voz*, 06 de agosto de 1997, 13.

³²⁶ Como citado por “Si no es Tebuthiuron será Imazapyr” *El Tiempo*, 17 de julio de 1997, 15A.

³²⁷ “Herbicida granulado desplaza al glifosato en cultivos ilícitos” *El Espectador*, 11 de septiembre de 1996, 7A.

³²⁸ “Extradición, penas y extinción. Contrareloj para certificación” *El Nuevo Siglo*, 05 de noviembre de 1996, 12.

La auditoría de la aspersión del granulado fue realizada por la propia DNE y el Ministerio de Salud, sin que hicieran públicos sus resultados.³²⁹

La operación de aspersión fue cubierta minuciosamente por la prensa, que retrataba la fuerte militarización que implicaban las aspersiones:

Después de recibir un pormenorizado informe sobre la forma como Antinarcóticos viene adelantando la destrucción de los cultivos ilícitos, Plumby abordó el helicóptero PNC-188, que hacía parte de la flotilla de cinco aeronaves artilladas que escoltaban al avión Turbo Trush fumigador, portador de la primera carga de Imazapyr. Tras 18 minutos de vuelo, el visitante se halló sobre una chagra de 60 hectáreas de coca, previamente acordonada por un batallón de contraguerrilla del Ejército. El Turbo Trush hizo su primera aproximación y dejó caer sobre la plantación de coca la primera carga de Imazapyr que se utiliza en Colombia para erradicar cultivos ilícitos. Luego repitió varias veces la operación hasta dejar plenamente fumigada la chagra.³³⁰

Pocos meses después el Defensor del Pueblo levantaba serias denuncias sobre los impactos de las pruebas con Imazapyr en Puerto Guzmán, Putumayo.

[...] se han destruido grandes parches de vegetación natural que aún quedan en las proximidades de las zonas colonizadas. En las cercanías a la vereda Santa Rosa, a finales del mes de julio en la Laguna Quemado se destruyeron centenares de hectáreas de bosque natural. Este ecosistema lagunar es muy especial porque es un centro de desove y reproducción de especies ícticas, es refugio y nicho ecológico de aves, mamíferos y otros grupos taxonómicos escasos ahora en las márgenes de los ríos afluentes del putumayo. Se pudo comprobar que en varios kilómetros a la redonda de esta laguna no existe ningún tipo de cultivo ilegal. (Vargas, 1999, p. 120)

La inminencia de la aprobación definitiva del imazapyr hizo que aumentaran las manifestaciones por parte de los detractores de las aspersiones, que señalaban que, como en el caso del glifosato, no existían los estudios suficientes para afirmar la seguridad sanitaria y ambiental de la medida, y que el solo hecho de tener una presentación granulada aumentaba los riesgos. En todo caso, nuevamente fue la injerencia del gobierno estadounidense, la que determinó la inviabilidad de la aplicación de imazapyr, dados sus valores comerciales, e insistió en que el reemplazo del glifosato fuese el tebuthiuron, orientación que despertaba importantes controversias políticas al interior del CNE.

Sobre tal situación, el Ministro de Defensa, Juan Carlos Esguerra, señalaba que los estudios de seguridad y efectividad sí existían y eran provistos al gobierno colombiano por su par estadounidense:

³²⁹ “Comenzó fumigación de coca con Imazapyr” *El Tiempo*, 07 de octubre de 1996, 16A.

³³⁰ “Comenzó fumigación de coca con Imazapyr” *El Tiempo*, 07 de octubre de 1996, 16A.

Estamos teniendo en cuenta [...] los análisis que los estadounidenses han hecho, parece que son análisis comprensivos, técnicos y científicos, profundos y completos, que demuestran que esos nuevos productos no causan daños ecológicos, ni afectan el ecosistema, ni dañan el medio ambiente, ni la vida vegetal, animal y humana, en forma alguna. [...] las cuatro sustancias cuentan con el aval de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos.³³¹

La decisión del Gobierno Nacional parecía aupada por el creciente cuestionamiento por parte de diversos actores locales y estadounidenses sobre la efectividad de las AAG. De hecho, uno de los elementos más relevantes considerados durante el proceso de certificación del gobierno estadounidense eran los informes sobre el área cultivada producidos por sus agencias de inteligencia, que señalaban un aumento de alrededor de 30% de los CDUI de coca en el país, con el agravante de que se presentaban mayores concentraciones en las zonas donde se había adelantado con mayor intensidad las AAG, como Guaviare y Caquetá, y con menor intensidad en nuevas zonas que antes no presentaban cultivos³³². Así, a pesar de que el gobierno colombiano disintió de las cifras estadounidenses, y anunciaba la contratación de una veeduría satelital internacional, también se veía presionado a mostrar mayor eficacia en las labores erradicadoras, siendo el uso de un herbicida más tóxico una de las respuestas inmediatas.³³³

Con la discusión sobre la mesa, la controversia sobre el tebuthiuron terminó cerrándose por la decisión de la propia compañía productora Dow Elanco, única fabricante de dicho herbicida en el mundo, que se pronunció y descartó vender el producto al CNE por considerarlo de elevado riesgo ambiental en las condiciones de operación del PECIG, que, según la casa productora, no eran equiparables a las condiciones de aplicación agrícola³³⁴.³³⁵ (CNE, 1998: 4)

El Doctor Carlos Manuel Herrera Santos, delegado del Ministerio del Medio Ambiente, informa al Consejo sobre la comunicación recibida de la firma Dow, suscrita por el representante de la casa matriz para América Latina, en la que niegan la petición del Ministerio del Medio Ambiente, respecto a la venta del mencionado herbicida para la aplicación en la erradicación de Cultivos Ilícitos. [...]

³³¹ Como citado por “Gobierno no negociará las fumigaciones de cultivos” *El Espectador*, 05 de agosto de 1996, 8A.

³³² “narcocultivos siguen siendo la maleza para el ecoambiente” *El Espectador*, 10 de mayo de 1997, 5B.

³³³ “Suspendida fumigación de narcocultivos” *El Tiempo*, 06 de marzo de 1997, 8A.

³³⁴ No era la primera vez que la compañía Dow se negada a proveer un herbicida para el programa de las aspersiones aéreas del CNE. En 1985 sucedió algo similar con el Garbón-4, que tampoco suministró previendo las posibles demandas por perjuicios que podría enfrentar. “Fumigaciones envenenan el medio ambiente” *El Heraldo*, 24 de agosto de 1997, 7A. (CNE, 1998b)

³³⁵ “Minambiente con licencia para oponerse” *El Tiempo*, 20 de julio de 1997, 3A.

El Ministro de Defensa afirma que la única declaración válida sobre la aplicación del mencionado herbicida ante la negativa de la firma productora dependerá del pronunciamiento oficial del gobierno de los Estados Unidos de América. (CNE, 1997c, pp. 3-4)

Para reiterar su posición, la compañía Dow Elanco extendió un comunicado a la DNE en la que anunciaba que no proveería el herbicida para las AAA antinarcóticos, siendo que la decisión ya habría sido notificada al gobierno estadounidense, aduciendo los riesgos ambientales implicados:

1. El producto no está registrado en Colombia, ni tiene licencias requeridas por los ministerios del Medio Ambiente, de Salud o de Agricultura, para su importación y aplicación en el país.

[...]

3. Consecuentemente con sus valores de compromiso con el medio ambiente, Dow Elanco ha comunicado tanto al Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos, como a funcionarios del gobierno de Colombia, que la empresa no venderá el producto en ningún lugar del mundo para el control de cultivos ilícitos, porque esto podría representar un riesgo de daño ambiental. (Dow Elanco, 1997, p. 1)

La decisión no sólo parecía concordar con la argumentación del Ministro de Medio Ambiente, sino que desató un conjunto de fuertes críticas hacia el CNE por su proceso de toma de decisiones, que priorizaba criterios económicos y políticos, sobre evaluaciones de riesgo ambiental y sanitario, hasta de la misma empresa fabricante.

Sorprendentemente, el concepto del Departamento de Estado de los Estados Unidos insistía en la seguridad ambiental y sanitaria del herbicida, seguramente acogiendo la esperanza de que la decisión de Dow Elanco pudiera ser revertida:

Con base en la efectividad del uso de Tebuthiuron contra las plantaciones de coca, los registros actuales del herbicida en los EE.UU indican un riesgo mínimo para los humanos y otros componentes del ecosistema, siempre y cuando se dé un uso apropiado [...] (Departamento de Estado, 1998, p. 2)

La situación provocó que la decisión sobre el reemplazo del glifosato se prolongara en el tiempo, tanto por las posturas de resistencia al mismo al interior del CNE, como por los “inconvenientes logísticos” de que la industria productora se negará a proveerlo.

Aun así, la intencionalidad del gobierno estadounidense no cedía, y ya en 1998 continuó su campaña por la aprobación del tebutiuron. Así, la sesión extraordinaria del 19 de marzo de 1998 del CNE fue dedicada integralmente a escuchar la defensa técnica de dos expertos, Jay Ellemberger de la EPA, y Charles Helling de la ARS-USDA, movilizados

por el gobierno estadounidense para disuadir las posiciones contrarias, en particular del Ministro de Medio Ambiente, el Ministro de Salud y la Procuraduría General alrededor del uso de dicho herbicida. Las presentaciones de los expertos se concentraron en resaltar las ventajas competitivas para la erradicación de los herbicidas granulados sobre las AAG, y eran enfáticos en resaltar la seguridad ambiental y humana del Tebuthiuron, reiterando la posición del Departamento de Estado. (CNE, 1998a)

Los documentos aportados por los expertos, en particular por Helling, se componían de seis referencias bibliográficas desarrollados para el Departamento de Estado, el Departamento de Agricultura, y otras instituciones de la política antidrogas estadounidense, y contenían estudios de campo sobre impactos ecosistémicos de procesos de experimentación con tebuthiuron para erradicación de cultivos de coca en Hawái, Perú y Panamá. Las principales conclusiones a las que llegaban los estudios era que en ecosistemas tropicales el herbicida presentaba menor persistencia y mayor adsorción, por lo que lo clasificaban como de bajo riesgo ecosistémico y sanitario. (CNE, 1998a)

El 14 de abril siguiente se celebró una nueva reunión del CNE en la que se discutió la nueva información presentada por las autoridades técnicas estadounidenses. A la reunión asistió el propio presidente Ernesto Samper, con el fin de conducir de primera mano la definición sobre el reemplazo del glifosato. Con todo, la oposición del Ministro de Medio Ambiente continuaba inmutable, siendo que además de reiterar el concepto técnico emitido previamente por su cartera, en el que se señalaba alto riesgo ambiental y sanitario en las condiciones de aplicación del PECIG, presentó un informe interinstitucional preparado por los ministerios de Medio Ambiente y Agricultura, el I.C.A., CORPOICA, IGAC, la Universidad Nacional, INGEOMINAS, IDEAM, el Instituto Alexander Von Humboldt, el Jardín Botánico de Bogotá, Ingeominas y la Red de Acción en Plaguicidas – América Latina (Rapalmira).

El documento, titulado “Concepto técnico sobre riesgos ambientales del uso de tebutiuron en la erradicación de cultivos ilícitos”, era una ampliación del análisis toxicológico y ecotoxicológico del herbicida, y tenía como objeto central el análisis crítico de la evidencia presentada por los expertos estadounidenses promotores del PECIG. En general, el documento insistía, desde un análisis técnico soportado en una amplia literatura actualizada, en señalar un perfil de toxicidad aguda y crónica mucho más severo que el presentado por Charles Helling, principal vocero estadounidense, además de realizar una severa crítica metodológica al trabajo de dicho investigador, que dependía directamente del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Así el Minambiente señalaba que

según su trabajo de investigación, el trabajo de Helling adolecía de severas deficiencias como que:

- El diseño experimental es inadecuado porque no tiene en cuenta la movilidad, la degradación y la adsorción del producto.
- El muestreo no tiene el rigor científico recomendado por la EPA para este tipo de ensayos.
- Los presupuestos utilizados para el estudio llevan a conclusiones erróneas.
- Las condiciones del experimento impiden su realización para ser verificado.
- No se analizaron impactos sobre los ecosistemas y la población.

[...] el estudio adelantado por el Departamento de Agricultura para la aplicación del producto no es el adecuado para la toma de decisiones, que el riesgo ambiental asociado con la utilización del producto es inaceptable y la pérdida de la biodiversidad originada por su uso es muy alta para el mundo. (CNE, 1998b, p. 2)

Pero tal vez la crítica más severa a la evidencia de Helling era que el análisis que desarrollaba de su propia bibliografía generaba que sus conclusiones fueran en buena medida consideradas por los expertos nacionales como

[...] suposiciones no corroborables, conjeturas o interpretaciones francamente erradas e inaceptables, que no pueden ser consideradas científicas. [...]

[...] los resultados y conclusiones de los trabajos del Dr Helling, contradicen estudios rigurosos realizados, revisados y aceptados por la EPA [...]

En síntesis, se considera que el Dr. C. S. Helling sesga las conclusiones de su trabajo por interpretación selectiva de sus propios datos y omite el análisis de datos publicados que contradicen sus conclusiones. (Ministerio de Medio Ambiente et al., 1998, pp. 28-29)

El concepto interinstitucional iba más allá del diagnóstico puramente toxicológico, y se posicionaba fuertemente en contra de cualquier tipo de AAA, dado el diagnóstico de su fracaso para ese momento. Según estas instituciones las AAA habría contribuido a

[...] generar los siguientes impactos sociales que introducen más factores de violencia y de deterioro ambiental en estas regiones:

- Se amplían las fronteras de colonización para la localización de cultivos de coca a expensas del deterioro y contaminación de los ecosistemas
- Se estimulan los desplazamientos de población

- Se acrecienta el escepticismo de las posibilidades de concertar alternativas de abandono y sustitución de los cultivos ilícitos de coca lideradas por las comunidades involucradas
- Disminución y desintegración de los pueblos indígenas

[...] Las experiencias en la erradicación forzosa de cultivos ilícitos en los últimos 20 años muestran un círculo vicioso, según el cual los cultivos se trasladan y localizan en nuevas áreas, con el consecuente empeoramiento de la deforestación y deterioro ambiental. Las cifras actuales indican adicionalmente el aumento de las áreas sembradas con estos cultivos.

Frente a esta situación y potencial agudización de los impactos por el uso de herbicidas químicos para controlarlos, se recomienda que los esfuerzos de las diferentes entidades del Estado, instituciones científicas nacionales y organismo internacionales, se dirijan hacia el diseño y financiación de programas de desarrollo de las regiones afectadas por este tipo de cultivos y hacia la viabilización de proyectos productivos, económica y ambientalmente sustentables que estimulen eficazmente el abandono y sustitución de las actividades de siembra de cultivos ilícitos. (Ministerio de Medio Ambiente et al, 1998, p. 32)

La fuerte oposición al interior del CNE, conjugada con la persistente negativa de Dow Elanco, habrían puesto fin a la controversia sobre el uso de Tebuthiuron para las AAA antinarcóticos, a través de un cerramiento político implicado en la decisión de no venta del herbicida, y epistemológico, a través de la producción de evidencia tecno-científica ampliamente aceptada por instituciones nacionales.

Con las puertas cerradas para el uso del herbicida granulado, la decisión del gobierno colombiano fue la de fortalecer el programa de AAG y suspender la búsqueda de un reemplazo, determinación que fue comunicada por el director de la Policía Nacional, Rosso José Serrano, a la Procuradora General de EE.UU., Janet Reno.

A la par de la controversia sobre el herbicida granulado, la conflictividad alrededor de los procesos de certificación de Colombia ante el congreso estadounidense para 1997 y 1998 fue uno de los temas de la agenda pública más relevantes.

El año de 1997 comenzó con la gran preocupación política nacional sobre la certificación, por lo que algunos sectores, como la Unión Intergremial Nacional, la principal asociación de gremios económicos nacionales, pedían al gobierno estadounidense “[...] desamperizar la formulación de su política, y en cambio reconocer que Colombia ha

cumplido la mayoría de la metas objetivas y alcanzables, en medio de una gran esfuerzo institucional [...]”³³⁶.

Se puede señalar que la percepción general era que la permanencia de Samper en el Gobierno Nacional era la causa de la descertificación del país (Thoumi, 1999). Y los hechos terminarían demostrando que la política estadounidense era implacable con ese gobierno, que a pesar de su vinculación con el narcotráfico, se negó a dimitir. Aún con los esfuerzos de Samper por satisfacer las exigencias estadounidenses, en marzo de ese año se produjo la segunda certificación condicionada para el país, que lo ponía en un alto riesgo económico, político y militar frente a las acciones estadounidenses. El hecho produjo nuevamente múltiples reacciones de rechazo a la medida de parte de múltiples autoridades políticas y sociales nacionales. (Camacho, López Restrepo, Thoumi, 1999)

Entre las reacciones que siguieron a la segunda descertificación se destaca la orden presidencial de suspensión inmediata e indefinida de las AAG aduciendo “razones científicas y técnicas” y anunciando una reevaluación de su necesidad a cargo del CNE³³⁷. (CNE, 1997)

La suspensión de las AAG fue rechazada de inmediato por actores nacionales, como el Fiscal General, Fernando Valdivieso, que se mostró en contra de la decisión y criticó que la medida se hubiese tomado sin convocar al CNE³³⁸. Al mismo tiempo, el Fiscal señalaba al interior de dicho organismo que la decisión no le convenía al país (CNE, 1997: 2).

La medida también fue rechazada por el gobierno estadounidense a través del vocero del departamento de Estado, Nicholas Burns, señalando que esperaba que la decisión fuese “[...] técnica y no política [...]”, y exhortando al gobierno del presidente Samper a reiniciar operaciones de erradicación lo antes posible.³³⁹

En la coyuntura fue convocada una reunión extraordinaria del CNE el 7 de marzo, que arrojó como resultado un conjunto de medidas que pretendían mostrar mayor autonomía del Estado colombiano en la lucha antidrogas, pero no un cambio en el contenido ni en las estrategias de la misma, que se resumían así (CNE, 1997):

³³⁶ Como citado por “Unión gremial pide certificar” *El Espectador*, 26 de febrero de 1997, 7A.

³³⁷ “Descertificación surte efecto” *El Espectador*, 06 de marzo de 1997, 7A.

³³⁸ “Suspendida fumigación de narcocultivos” *El Tiempo*, 06 de marzo de 1997, 8A.

³³⁹ “E.U. urge reiniciar fumigaciones” *El Tiempo*, 06 de marzo de 1997, 8A.

Compra de equipos propios para la lucha contra la erradicación de narcocultivos, participación del ejército en operativos, evaluación del nuevo químico contra las plantaciones ilegales y autonomía en el programa de erradicación de cultivos.³⁴⁰

La inversión propia contenía la compra de otras 10 aeronaves aspersoras y de equipos de protección para los pilotos. La inclusión de las fuerzas militares, que venía participando sólo de forma residual en las operaciones de aspersión, ahora se constituía en sistemática, y tendría como labor conformar cordones de seguridad en las áreas de erradicación con participación del ejército, la fuerza aérea y la armada nacional.³⁴¹

En todo caso, el intento de “nacionalización” de la guerra contra las drogas era cuestionada por actores como el General Rosso José Serrano, de la Policía Antinarcóticos, quien señalaba que más del 90% de los equipos, insumos y recursos del PECIG eran aportados por el gobierno estadounidenses, y que si se quería cambiar la orientación de la política, eso tendría que modificarse:

El gobierno colombiano debe presentar una propuesta ya que hasta la fecha no se aporta dinero y si el 90% de los recursos que se destinan al programa son recursos americanos, de contera ellos imponen las condiciones. (CNE, 1997, p. 6)

La posición del General dejaba ver una seria tensión de mando, insinuando un posible distanciamiento entre la cúpula militar y el Gobierno Samper, dada la fuerte influencia del aparato militar estadounidense en su par colombiano, promovida por las labores de formación, equipamiento y financiación.

Y es que el plegamiento a la política antidrogas ya era diáfano para ese momento para los operadores (FF.AA.) y tomadores de decisiones (CNE): los reportes, las verificaciones de campo, y en general toda la operación era estrictamente controlada por el gobierno estadounidense; se aceptaba la participación diaria de funcionarios estadounidenses de la Agencia de Narcóticos de la Embajada de Estados Unidos (NAS) en la verificación de las aspersiones, y su participación aparecía incluso en los flujogramas de los documentos oficiales del CNE como parte integral del proceso. (CNE, 1996a, p. 10; 1999b)

Durante esta crisis de la relación bilateral, la disputa alrededor de las cifras de los cultivos ilícitos llegó a un culmen, y provocó la decisión del CNE de contratar una auditoría

³⁴⁰ “Colombia busca autonomía en erradicación de narcocultivos” *Vanguardia Liberal*, 08 de marzo de 1997, 1A.

³⁴¹ “Hoy se reanudan las fumigaciones” *El Colombiano*, 12 de marzo de 1997, 6B.

internacional con el gobierno francés para la medición y verificación del área efectivamente destruida. De fondo, la propuesta buscaba aliados internacionales que permitieran al gobierno colombiano usar la legitimidad política de terceros para rebatir las cifras estadounidenses que sustentaban parte de las severas críticas. Así, se inició el proceso de contratación del programa de medición por medio del Satélite Spot, de la agencia espacial europea, que debía entrar en funciones en diciembre de 1997 por medio de convenio con el gobierno francés, pero su instauración definitiva solo se daría en el año 2000, con la conformación del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI, vinculado al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional (PNUFID) como organismo de cooperación, financiador y de asistencia técnica. El importante retraso se explica por las dinámicas de trabajo del CNE, que invertía la gran mayoría de su tiempo en asuntos secretariales de administración de bienes incautados, así como en asuntos judiciales, alrededor de procesos de reclamos por la incautación de dichos bienes, y que también en el caso de la conformación del SIMCI, como con la promulgación del PDA, habría incurrido en severos retrasos logísticos y de gestión, incluso para un proyecto de alta prioridad política como ese. (CNE, 1997, p. 6)

En todo caso, tras la suspensión decretada por Samper, las AAG se reiniciaron tan sólo 48 horas después, y sin que se hubiesen adelantado los rigurosos análisis anunciados.

342_343

La crisis de la relación bilateral pos-certificación condicionado no fue impedimento para que continuara llegando ayuda económica de parte del gobierno estadounidense, el cual, el mismo mes de marzo, destinó USD\$22.000.000 para el mantenimiento de las aeronaves y otros rubros.³⁴⁴

Para cerrar el incidente y continuando con su estrategia selectiva de fortalecimiento de los nexos con algunas entidades antidroga, EU firmó un nuevo acuerdo de ayuda a la policía por US\$22 millones y anunció para 1997 aportes para esa institución por US\$106 millones. (Vargas, 1999, p. 136)

Así, las AAG continuaron en todo el país, a la par del crecimiento de denuncias de sus afectaciones agropecuarias y sanitarias, sin que ello se tradujera en nuevas

³⁴² “El miércoles vuelve la fumigación” *El Tiempo*, 08 de marzo de 1997, 3A.

³⁴³ “¿Por qué cedimos?” *El Tiempo*, 19 de marzo de 1997, 5A.

³⁴⁴ “E.U. entrega ayuda para fumigación” *El Tiempo*, 11 de marzo de 1997, 1A.

movilizaciones campesinas, ni en repercusiones relevantes en la discusión del tema en las arenas de decisión nacionales.

Las denuncias persistían en señalar que las aspersiones se estaban realizando de manera indiscriminada o con serios problemas técnicos, y que estaban produciendo severos y extensos impactos sobre territorios agrícolas sin CDUI o con CDUI residuales. En abril de 1997 las acusaciones se levantaron desde el oriente antioqueño, en donde los municipios del Santuario, Marinilla y El Carmen informaban la destrucción de 190 ha de cultivos legales. Si bien las autoridades locales levantaron evidencias sobre tiempos y lugares de las AAG realizadas en proximidades, y de las rutas seguidas por las aeronaves encargadas, la relación entre las AAG y la destrucción denunciada no llegó a corroborarse, dada la ausencia de las instalaciones de laboratorios toxicológicos capaces de procesar las muestras de tejidos vegetales, suelo o agua en busca de contaminación por el herbicida³⁴⁵.³⁴⁶ Ante dicha situación, la Procuraduría General ordenó investigar qué tipo de labores adelantaban los entes gubernamentales de salud y ambiente encargados de la vigilancia de las aspersiones.

Algunos meses después, en agosto, el Gobierno Nacional destinó recursos para las familias campesinas afectadas en los municipios del oriente antioqueño, que se convirtieron en la primera transferencia monetaria a denunciados de afectaciones por las aspersiones con glifosato, y que por ello podrían considerarse como indemnizaciones, pero que fueron presentados por el gobierno como “estímulos” para el desarrollo agrícola, sin llegar a aceptar ni la causalidad de las AAG, ni la responsabilidad institucional de los impactos agropecuarios denunciados.³⁴⁷

Sobre septiembre del mismo año se presentó otra denuncia que reportaba la destrucción de 50.000 ha de cultivos lícitos en el municipio de Tibaná, Boyacá, en el que las autoridades locales señalaban que las AAG realizadas en proximidades del municipio no se comprendían, dado que en él no existían CDUI. La respuesta de las autoridades nacionales fue negar la existencia de actividades de aspersión en la región.³⁴⁸

Sobre final del año 1997 se produjeron dos debates de control político de las AAG casi simultáneos, uno en el Congreso colombiano y otro en el norteamericano. En agosto

³⁴⁵ “Pudo haber error oficial en fumigaciones de Oriente” *El Colombiano*, 12 de abril de 1997, 1A.

³⁴⁶ “No estamos preparados para las fumigaciones” *El Colombiano*, 12 de abril de 1997, 14A.

³⁴⁷ “96 millones para las víctimas del glifosato” *El Mundo*, 12 de agosto de 1997, 6.

³⁴⁸ “Los campesinos de Tibaná” *El Colombiano*, 23 de septiembre de 1997, 5A.

se produjo el estadounidense, en el que se comenzó a dar un espacio de mayor visibilidad a las denuncias de violaciones de DD.HH. por parte de las fuerzas armadas colombianas en el marco de la guerra antidrogas, que incluía denuncias por afectaciones de las AAG, que concordaban con el reconocimiento del parlamento europeo de la crítica situación de DD.HH. en Colombia, y que produjeron un condicionamiento de la ayuda económica al compromiso colombiano de sancionar a los responsables, explicitado en lo que se denominó 'Enmienda Leahy', considerada como otra certificación, en este caso sobre cumplimiento de estándares de DD.HH., para la ayuda estadounidense en materia de lucha antidrogas.^{349_350}

A pesar del narco-énfasis, la visión de la problemática colombiana ha empezado a cambiar recientemente. Para grupos de académicos y analistas y algunos miembros del gobierno, los problemas de violencia, derechos humanos y paz han comenzado a ganar importancia en relación con las drogas ilegales. (Thoumi, 1999, p. 146)

Al respecto, analistas como Thoumi (1999) señalan que si bien el asunto de los DD.HH. cobraba cada vez mayor relevancia en la política local de EE.UU. con repercusiones en las relaciones bilaterales, continuaba siendo marginal, frente a la priorización militar dada a la guerra contra las drogas.

El problema con ello es que los tomadores de decisiones estadounidenses sobre la política antidrogas en Colombia parecían pasar por alto los crecientes reportes sobre la connivencia estatal con la violencia paramilitar, y se centraban en diagnosticar solo las violaciones de DD.HH. propiciadas o cometidas por las fuerzas insurgentes y las accionadas por las Fuerzas armadas, a pesar de que era la violencia paramilitar, asociadas con la dinámica del narcotráfico en los territorios rurales, la que primaba.

Autores como Thoumi (1999) y Vargas (1999) señalan que tras la violencia antiestatal y el terrorismo indiscriminado de algunos carteles, como el de Medellín, la nueva violencia asociada al narcotráfico se producía a la par de su inserción social y política en zonas agrarias, que era accionada principalmente a través de la compra de grandes extensiones de tierra y la injerencia en la política electoral local, y se manifestaba en la conformación de grupos paramilitares como parte de sus campañas de legitimación apalancada en su discurso y accionar antisubversivo.

³⁴⁹ "Fumigaciones envenenan el medio ambiente" *El Herald*, 24 de agosto de 1997, 7A.

³⁵⁰ "La otra certificación" *Semana*, 08 de noviembre de 1997. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-otra-certificacion/33342-3>

Su inserción, principalmente a través de la oferta de seguridad, representa un gran potencial económico y político regional para acelerar las tendencias estatales de privatización de la fuerza; estructuran un nuevo orden regional basado en su poder económico y el terror, a través del manejo de ejércitos privados de alta capacidad logística y militar; representan un factor decisivo en los arreglos locales que deciden los nuevos equilibrios y su poder se expresa políticamente en propuestas regionales o en un control geopolítico que afecta la débil institucionalidad y pobre legitimidad estatal existentes en el país. (Vargas, 1999, p. 19)

La construcción de la estrategia de guerra contra las denominadas narco-insurgencias, implicó una amplia y bien documentada connivencia de las fuerzas militares colombianas con los grupos paramilitares en expansión, y por la vía de la omisión, el gobierno estadounidense terminó fortaleciendo una estrategia de guerra contra las drogas que encontraba en las nuevas dinámicas territoriales del narcotráfico un aliado a la sombra, siendo el paramilitarismo el principal perpetuador de violaciones masivas de derechos humanos.

Para algunos, la introducción del tema de los derechos humanos en la agenda de política llevará sólo a que los Estados Unidos traten de lograr que las fuerzas armadas los respeten, pero no a que se conviertan en tema principal en la agenda. Para otros, es cierto que el tema de los derechos humanos ha surgido recientemente en la agenda de políticas de los Estados Unidos, pero hasta ahora simplemente se le hace un saludo a la bandera. (Thoumi, 1999, p. 149)

Así, a las masacres paramilitares de finales de la década de 1980 en los departamentos de Antioquía, Putumayo y Meta, les siguió una expansión del fenómeno hacia los sectores relacionados con los CDUI, siendo que la gran mayoría de las masacres cometidas en el país durante la segunda mitad de la década de 1990 se correlacionaron con los territorios donde mayores movilizaciones sociales se habían presentado durante el paro cocalero de mediados de década.

En efecto, para 1997 la región amazónica en donde se produjeron las movilizaciones presenta graves incrementos de muertes violentas de dirigentes agrarios, masacres, conformación de fuerzas privadas de autodefensas, todo lo cual hace prever la complejización del conflicto donde se tiende a establecer una hegemonía de los actores armados a un alto costo en vida y derechos fundamentales de los pobladores. (Vargas, 1999, p. 141)

Los autores que analizan el fenómeno insisten en señalar que la violencia estaba específicamente dirigida contra los sectores populares, representados en organizaciones campesinas, partidos democráticos, líderes sociales y demás. El paramilitarismo, lejos de atacar de forma sistemática el negocio del narcotráfico, como afirmaba en su propaganda de guerra, no sólo estaba financiado por este, sino que su accionar estaba concentrado contra los pequeños cultivadores e intermediarios, en regiones como Arauca, Casanare,

Vichada, Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Guainía, Vaupés y Amazonas donde estableció un sistema complejo de alianzas económicas y políticas que garantizaban la continuidad de los empresarios de la droga, y que permitía, por ejemplo, que los cultivos industriales continuaran su desarrollo.

Los hechos 'hicieron parte de un bien estructurado plan de exterminio contra el movimiento popular y democrático' (Vargas, 1999, p. 33)

Las masacres de Mapiripán y Puerto Valdivia (Meta) en 1997, que dejaron 45 campesinos asesinados por las AUC, sellaron el inicio de la estrategia de penetración territorial del paramilitarismo en el conflicto cocalero.

La masacre de Mapiripán fue adelantada mediante el traslado de sendos grupos paramilitares desde el aeropuerto de los Cedros de Urabá el 12 y 13 de julio en el avión HK-4009, el cual aterrizó en el aeropuerto de San José del Guaviare, que está bajo control del Batallón Joaquín París del Ejército Nacional y de la Policía Antinarcóticos. Normalmente todo pasajero que ingresa a la zona pasa de modo obligatorio a control de estas entidades, exceptuando al personal de la Policía y el Ejército. [...]

Cada noche de la masacre, el juez de Mapiripán logró comunicarse por teléfono con el Mayor Hernán Orozco del batallón Joaquín París y logró que este informara a sus superiores incluido el general Jaime Humberto Uscategui, comandante de la VII Brigada del ejército con sede en Villavicencio, sobre lo que estaba sucediendo. Nadie hizo nada para detener el terror de los paramilitares contra la población civil del lugar. (Vargas, 1999, p. 145)

La focalización de la violencia también tenía el efecto de desestructurar los procesos de sustitución de cultivos y de desarrollo alternativo, que dependían ampliamente de las organizaciones campesinas de base.

Otro efecto inmediato de la expansión de la violencia paramilitar y la guerra sucia, que implicaba también retaliaciones de las guerrillas concentradas igualmente sobre la sociedad civil, por ejemplo a través de la violencia contra pobladores acusados de colaboración con el paramilitarismo, fue la marcada expansión del fenómeno del desplazamiento forzado.

Los desplazados crecen a diario hacia Pasto, Cali, el Pacífico, el Huila y hacia el Ecuador. Si se comparan datos de años anteriores es perceptible el tamaño del impacto de los dos últimos años (95-97) frente a la histórica situación de violencia de años anteriores. (Vargas, 1999, p. 149)

No sólo la connivencia de las fuerzas armadas alarmaba a las ONGs, académicos y gobiernos extranjeros que seguían con preocupación la situación, sino la impunidad de los hechos, que en la gran mayoría de los casos no dejaba capturas o determinación de

culpabilidades de los autores materiales e intelectuales, y que contrastaba con la intensidad de la judicialización de los campesinos productores e intermediarios de la economía local de los CDUI.

Las acciones de guerra sucia eran acompañadas de la intensificación de las AAG, lo que configuraba un escenario crítico de violación sistemática de derechos humanos y crisis humanitaria.

Como se señaló, simultáneamente se desarrollan acciones agresivas de fumigación de los cultivos de coca, con lo cual se crea un desorden económico que termina por complementar las acciones de terror y de desplazamiento de los pobladores. Hemos reiterado que la zona se caracterizó siempre por la presencia de campesinos pequeños cultivadores, lo cual genera muchos interrogantes acerca de la verdadera intención que se desarrolla con el proceso de fumigación.

La fumigación de los cultivos de coca genera otras consecuencias en el escenario de la guerra: al acabarse la principal fuente de empleo, surgen ofertas de las guerrillas y los paramilitares para vincularse como actores armados. (Vargas, 1999: 160)

Uno de los hechos más graves que se demuestran en casos como los de Solano y Cagúan, entre otros, es que las fumigaciones son parte integral de la estrategia de desordenamiento social y económico de las zonas catalogadas como influenciadas por las guerrillas, en el contexto de la guerra contrainsurgente. Esta situación explica por qué a pesar del contundente fracaso de las fumigaciones en la disminución de los cultivos ilícitos en Colombia, se siguen utilizando selectivamente en zonas con graves problemas de orden público y que en realidad exigen un tratamiento socioeconómico de alternativas y no acciones de fuerza y de terror. (Vargas, 1999, p. 171)

[...] es muy frecuente que la Fuerza Pública actúe como ejército de ocupación, sin considerar su efecto sobre la población local. El caso más evidente se da con las fumigaciones aéreas. Sin duda los episodios que más se acercaron a actos de ocupación ocurrieron en 1996, a raíz de las protestas de los cocaleros contra la fumigación. (Camacho y López Restrepo, 1999, pp. 86-87)

Por su parte, en el debate político colombiano el tema de los DD.HH. en el marco del conflicto armado no parecía entrar como uno de los asuntos prioritarios cuando se abordaba el análisis del problema de los CDUI. Así, durante el debate de control político de las aspersiones en septiembre de 1997 se reiteraron las denuncias por afectaciones agropecuarias y sanitarias en los territorios asperjados, que no humanitarias, en voz de la representante a la cámara convocante, que fungía como presidenta de la comisión de asuntos ambientales, Alegría Fonseca, que le hacía un fuerte llamado al gobierno señalando que “[...] tiene que comprender que está en juego la vida de millones de

colombianos y la salud del planeta”³⁵¹. Al respecto, la representante Fonseca señalaba el aumento de las malformaciones congénitas y de la mortalidad materna como indicadores alarmantes, que debían ser objeto de estudios epidemiológicos que no se estaban realizando.

El Ministro de Ambiente también participó del debate, reiterando las denuncias que había señalado meses atrás durante la controvertida alrededor del tebutiuron, pero en esta ocasión frente al glifosato: no existía un plan de manejo ambiental elaborado por el CNE ni aprobado por la cartera ambiental que permitiese el estudio y mitigación de los impactos de las AAG.³⁵²

La respuesta del Gobierno Nacional se dio en la voz del director de la Policía Antinarcóticos, Leonardo Gallero, que señalaban que los programas de auditoría del PECIG eran adecuados y que contaban con apoyo técnico, como los diagnósticos satelitales que hacían imposible que se afectarían los cultivos de pan coger, o territorios que no eran blanco de las aspersiones. También defendían la efectividad erradicadora de las aspersiones y descartaban la posibilidad de adelantar un programa de vigilancia epidemiológica a gran escala, aduciendo incapacidad presupuestaria.³⁵³

A pocos días de cerrado el debate en el Congreso Nacional, y sin que se produjeran repercusiones de relevancia, la Contraloría General de la República publicó un informe en el que inventariaba los impactos ambientales de algunas de las acciones antidrogas del Gobierno Nacional, como la destrucción de laboratorios y de narcóticos incautados, señalando que tenían alto impacto sobre ecosistemas, suelos y aguas. El documento hacía eco a la recomendación del Procurador Delegado de suspender las AAG con base al principio de precaución, que se había presentado durante debate de control político en el Congreso colombiano en 1996, esta vez argumentando que las AAG eran desaconsejadas por expertos internacionales por “[...] generar efectos nocivos al medio ambiente y a la salud humana aún desconocidos por falta de investigación científica”³⁵⁴. En el informe se señalaba que,

[...] se recopilaron investigaciones modernas de expertos en herbicidas de todo el mundo, quienes en sus trabajos con animales han demostrado efectos nocivos en los sistemas nervioso, respiratorio, digestivo y reproductivo. Además algunos

³⁵¹ Como citado por “Medio ambiente: entre dos fuegos” *El País*, 07 de septiembre de 1997, 12A.

³⁵² “Cuestionan fumigación con glifosato” *El Espectador*, 04 de septiembre de 1997, 17A.

³⁵³ “Cuestionan fumigación con glifosato” *El Espectador*, 04 de septiembre de 1997, 17A.

³⁵⁴ “Medio ambiente: entre dos fuegos” *El País*, 07 de septiembre de 1997, 12A.

estudios revelan daños genéticos y propiedades carcinogénicas (cancerígenas) del glifosato.³⁵⁵

El Gobierno Samper salió al paso de las denuncias del informe reiterando uno de los argumentos que más usaba en torno a la controversia de los impactos ambientales de las AAG: eran los CDUI y las actividades vinculadas con el narcotráfico los que mayores daños realizaban al medio ambiente, además de que las AAG eran una actividad técnicamente bien realizada sobre la que no podía comprobarse ninguna afectación sobre el ambiente o la salud, porque los estudios científicos demostraban su inocuidad.³⁵⁶

Se debe resaltar, que durante la controversia por los impactos del glifosato, los posibles impactos ambientales siempre estuvieron en discusión, siendo que la mayoría de los actores políticos, sociales, científicos y académicos partían del reconocimiento del amplio efecto destructivo de los CDUI sobre ecosistemas frágiles, como la selva húmeda tropical, el bosque de niebla andino y el páramo, pero señalaban al unísono, excepto los promotores políticos del PECIG, que existía un alto riesgo de afectación ecosistémica por parte de la AAG, como parecía comprobarlo las masivas denuncias de las comunidades asperjadas y de los entes de control.

A pesar de que las denuncias de la destrucción ambiental de los CDUI era uno de los elementos argumentales centrales del ejecutivo nacional y la Policía Antinarcóticos, que frecuentemente incluía indicadores de hectáreas de ecosistemas destruidos para la producción de estupefacientes en sus reportes y documentos oficiales, los estudios más detallados sobre dicha destrucción ambiental fueron producidos por los detractores del PECIG.

Un buen ejemplo es el trabajo de Vargas (1999) en el que detallaba el uso específico de los insumos de agrotóxicos, abonos químicos, y prácticas productivas (E.G. quemas) para las diferentes fases de síntesis de los narcóticos, señalando los mayores impactos ambientales producidos y sus riesgos sanitarios (Vargas, 1999, pp. 72-73). Es la única fuente que establece de forma investigativa la forma de uso específica de agrotóxicos en los CDUI. Por ejemplo, señalaba

[...] Normalmente durante la producción de cada hectárea y para cada cosecha se utilizan los siguientes químicos como herbicidas y abonos [...] herbicidas, el

³⁵⁵ "Medio ambiente: entre dos fuegos" *El País*, 07 de septiembre de 1997, 12A.

³⁵⁶ "Estrados de los cultivos ilícitos" *El Herald*, 14 de septiembre de 1997, 6A.

Roundup (glifosato) y Faena. Como insecticidas Furadan (carbofuran, c.t. II), Sevin (carbacyl, c.t. I), Malatión (c.t. III) y Lorsban (clorpyrifos, c.t. II). [...]

De manera generalizada las familias campesinas productoras de hoja de coca carecen de un manejo idóneo de estos químicos y de una preparación adecuada para desarrollar medidas preventivas en su manipulación. En relación con el almacenamiento, no existen lugares apropiados o sitios especiales para el depósito de los químicos, situándose en espacios que no permiten evitar eventuales mezclas con semillas, o con sales minerales utilizadas para el ganado o incluso afectar a los mismos alimentos, lo que ocasiona frecuentemente graves accidentes producidos por envenenamientos tanto de personas como animales, generando intoxicaciones de diferentes grados hasta llegar a producir en algunos casos la muerte. [...]

En general el manejo de los agroquímicos, las mezclas y aplicaciones se hacen usualmente sin entrenamiento, ropas adecuadas, guantes, ni máscaras, con equipos en mal estado, lo que está llevando a intoxicaciones en algunos casos severas. (Vargas, 1999, pp. 72-74)

Como se ha visto, el asunto ambiental ya venía siendo parte de las disputas por el control y vigilancia de las AAG, en particular por las exigencias de entes de control como la Procuraduría y la Contraloría, que requerían la realización de planes de manejo ambiental o estudios de impacto ambiental. Dicha exigencia fue inicialmente tramitada al interior del CNE argumentando que dada la legislación ambiental que cobijaba a las AAG durante su aprobación en 1992, las aspersiones no requerían tales estudios, siendo solo necesario el concepto positivo de las autoridades ambientales, como el ICA y el Ministerio de Ambiente.

En síntesis, el discurso de los promotores del PECIG implicó la maximización de los efectos nocivos ambientales de los CDUI y la negación o la minimización de los efectos nocivos ambientales de las AAG, como insistía el Auditor Ambiental

Las zonas donde se realiza la aspersión tienen una densidad poblacional muy baja y es de suponer que la afectación sobre la población será mínima. Otra circunstancia que permite que el herbicida no entre en contacto con seres humanos es que los cultivadores se esconden en la selva tan pronto escuchan los helicópteros de la Policía Antinarcóticos y que la aspersión se realiza puntualmente, sólo sobre cultivos ilícitos, sin afectar áreas de pastos, bosques o cultivos lícitos, por tratarse de una fumigación aérea controlada y con estrictos parámetros técnicos de aplicación garantizados por una auditoría ambiental permanente. (Parra, 1997, p. 90)

Pero así como la maximización discursiva de los efectos de la violencia vinculada con el narcotráfico permitió el desarrollo del concepto de narco-subversión y la intensificación de la guerra contra las drogas, el sobredimensionamiento de la destrucción ambiental de los CDUI no solo solapaba otros problemas ambientales asociados más severos, como la proliferación de la ganadería extensiva en la frontera agrícola, sino que también justificaba discursivamente las AAG. Al respecto, académicos como Camacho y

López Restrepo señalaban, basados en los resultados de una encuesta con tomadores de decisiones nacionales relacionados con el PECIG, que los promotores de la política:

[...] tienden a resaltar los efectos ambientales negativos de los cultivos ilícitos. El mismo estudio reconoce que aunque tales cultivos ilícitos tienen una historia de más de tres décadas, sólo han sido responsables de 1/60 de la deforestación que en Colombia ha tenido lugar en este período. Por otra parte, el gobierno minimiza los efectos negativos de la erradicación. [...]

Los argumentos expuestos desconocen los posibles riesgos generados por una fumigación que en muchas regiones, debido a la amenaza de la guerrilla, debe realizarse a grandes alturas. Además, uno de los expertos encuestados afirma haber sido testigo de cultivos lícitos quemados y pastos arrasados por las fumigaciones, y escuchó las denuncias de los campesinos sobre la contaminación de las aguas. Y otro afirma que ha recibido personalmente quejas y ha conocido otras a través de organismos de salud, Defensorías Regionales del Pueblo y otras autoridades del orden municipal, de acuerdo con las cuales la fumigación produce laceraciones en la piel del ganado y tiene efectos en la piel, los ojos y el sistema digestivo de los humanos; afecta las fuentes de agua, el bosque primario y los rastrojos, y los cultivos legales tales como plataneras, plantaciones de yuca, caucho y cafetales; además, mata las aves de corral y los fetos del ganado vacuno. (Camacho y López Restrepo, 1999, pp. 27-28)

Es decir, incluso los tomadores de decisiones tenían evidencia disponible de los impactos ambientales del PECIG, pero dicha información no llegó a producir respuestas contundentes o sistemáticas en términos de vigilancia y control, y tampoco llegó a constituirse en un elemento de peso en la toma de decisiones en arenas como el CNE.

El año de 1998 inició, como en los dos años anteriores, con una nueva amenaza de descertificación, que parecía inminente dadas las crecientes denuncias sobre violaciones de DD.HH. en Colombia³⁵⁷, así como por la falta de cumplimiento de otros condicionamientos del Memorando Frechette, como la aprobación de la extradición retroactiva o la aprobación del herbicida granular.³⁵⁸

De igual forma, por tercer año consecutivo, el gobierno estadounidense reportaba un crecimiento del área de CDUI, que determinó la tercera certificación condicionada del país. En esta ocasión, si bien se presentaron algunos reclamos de autoridades nacionales pidiendo mayor reconocimiento del trabajo antidrogas colombiano, las reacciones fueron mucho más atenuadas que en las ocasiones pasadas, probablemente porque a pesar de la

³⁵⁷ Cabe resaltar uno de los casos de asesinatos selectivos más relevantes para el conflicto alrededor de las AAG, el del secretario general de Fensuagro, Víctor Julio Garzón Hernández, mediador muy relevante del paro agrario del suroriente asesinado en 1997 en Bogotá.

³⁵⁸ "Descertificación silenciosa" *El Tiempo*, 11 de enero de 1998, 6A.

continua tensión de la relación binacional, la ayuda económica y militar no había cesado de llegar.³⁵⁹⁻³⁶⁰ (Vargas, 1999)

En ese marco de cooperación militar, el Gobierno Nacional, y en particular las fuerzas armadas, incrementaron su cabildeo con el fin de que el gobierno estadounidense reconociese a las insurgencias colombianas como narcotraficantes, es decir como narcoguerrillas, por ejemplo, presentando a las FARC como el “tercer cartel de la coca”, para lograr una mayor implicación directa de EE.UU. en la lucha anti-insurgente nacional³⁶¹. Esta situación, aparentemente contradictoria con parte del discurso anti-injerencista y las diferencias de criterio que en ocasiones esgrimió el gobierno Samper, se explica por el creciente papel como actor autónomo de las fuerzas militares que, fortalecidas por el respaldo político, técnico y económico del gobierno estadounidense, ya ejercían trascendentes presiones políticas tanto al interior del Gobierno Nacional, como se puede evidenciar con sus posicionamientos al interior del CNE y ante la opinión pública, como frente a la relación bilateral.

En ese marco, en mayo de 1998 se realizó la visita del general Carles Wilhelm, jefe del Comando Sur del ejército estadounidense, con el fin de realizar un balance y planeación de la lucha antidrogas. La participación del general no solo reiteró la voluntad estadounidense de continuar con el apoyo militar, sino hacía prever una intervención progresiva de dichas fuerzas armadas en el conflicto nacional

El final del gobierno Samper llegaba, y con él, la obligada presentación de informes antinarcóticos. En esa materia, se presentaba como positivo no sólo los golpes contra los carteles, sino un conjunto de cifras récord en términos de decomisos de insumos y narcóticos, destrucción de laboratorios de procesamiento, y aspersion de hectáreas de CDUI (Ver Figura 13). Lo que no se presentaba en el balance era el saldo del conflicto social y económico que habían dejado las AAG en los departamentos del suroccidente, ni la progresiva militarización que le había sucedido a la protesta social, promovida por la ayuda económica estadounidense, que en todo caso hacía salvamento de conciencia denunciando las crecientes violaciones de DD.HH. que dicha militarización había producido.³⁶²

³⁵⁹ “Una guerra injusta” *El Tiempo*, 29 de enero de 1998, 4A.

³⁶⁰ “Una lucha bajo presión” *El Colombiano*, 26 de julio de 1998, 6D.

³⁶¹ “Claridad y firmeza, Presidente” *El Tiempo*, 20 de septiembre de 1998, 4A.

³⁶² “Una lucha bajo presión” *El Colombiano*, 26 de julio de 1998, 6D.

Figura 13 - Balance guerra antidrogas presentado por la administración de Ernesto Samper, 1998, reproducido por El Colombiano

Balance de actividades antinarcoóticos Administración Samper*							
ACTIVIDAD		1994 7 ago. 31 dic.	1995 1 Ene. 31 Dic.	1996 1 Ene. 31 Dic.	1997 1 Ene. 31 Dic.	1998 1 Ene. 16 Jul.	TOTAL
Fumigación de cultivos							
Coca	hectáreas	3741	25402	23025	41869	45548	140585.
Amapola	hectáreas	3206	5074	7411	6987	1757	24435
Total	hectáreas	6947	30476	30436	48856	48305	165020.
Incautación de droga							
Cocaína	kilos	19648	27995	26578	31006	24687	129914
Base de cocaína	kilos	16400	31035	18256	10470	6480	82641
Total	kilos	36048	59030	44834	41476	31167	212555
Marihuana	kilos	97636	206260	238943	136250	30635	709724
Hoja de coca	kilos	115809	394216	686018	117817	308615	1622475
Pasta de opio	gramos	79700	144163	102772	121550	68700	516885
Morfina	gramos	71916	290240	94120	87122	21319	564717
Heroina	gramos	57759	145023	80772	129735	41593	454882
Total	gramos	209375	579426	277664	338407	131612	1536484
Detección y destrucción de laboratorios							
		226	573	665	215	166	2066
Incautación de insumos químicos							
Sólidos	kilos	222849	3503410	2274604	2236711	783371	9020945
Líquidos	galones	567457	1218786	2838286	1684236	1121591	7430356
Inutilización de pistas clandestinas							
Total pistas		20	99	86	58	21	284
Incautación de medios							
Aeronaves		7	80	52	22	35	196
Vehículos		157	459	593	543	174	1926
Embarcaciones		27	52	211	200	270	760
Armas		236	608	688	550	118	2200
Captura de narco traficantes							
Nacionales		882	2764	2740	1523	783	8692
Extranjeros		59	121	126	71	35	412
Total		941	2885	2866	1594	818	9104

* Del 07-08-94 al 22-06-98. Fuente: Policía Antinarcoóticos.

Nota. Tomado de "Una lucha bajo presión" El Colombiano, 26 de julio de 1998, 6D

Más allá de las cifras, que se presentaban como dignas de récord Guinness por parte del director de la Policía Nacional, tampoco se hacía un balance de la dependencia política de la agenda estadounidense antidrogas, que se había afincado durante el periodo entre los entes de definición de las políticas antinarcoóticos, en las fuerzas armadas, y en el ejecutivo nacional. Las continuas descertificaciones habían sido la pieza clave del ajedrez

geopolítico para coaccionar al cuestionado gobierno Samper, y avanzar en la política de aspersiones y en la modificación de la institucionalidad y normatividad nacional para acomodarse a las exigencias estadounidenses.

El entrante gobierno del conservador de Andrés Pastrana, que había ganado las elecciones con la promesa de lograr la paz en el país, iniciaba con el punto de subsanar las relaciones bilaterales con EE.UU. como principal punto de su agenda.

En palabras del nuevo Ministro de Relaciones exteriores, Guillermo Fernández de Soto,

La elección de Andrés Pastrana representó el comienzo de la solución de esta crisis. El nuevo Presidente de los colombianos cuenta con la legitimidad, la credibilidad y el respeto indispensables, tanto en el ámbito interno como internacional, para hacer posible una política exterior colombiana más autónoma dentro de una interdependencia solidaria, que responda a nuestras convicciones e intereses con eficacia y claras prioridades. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998, p. 2)

[...] El tiempo en el que el eje de las relaciones con los Estados Unidos era la certificación ha quedado definitivamente atrás. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998, p. 10)

Si bien el canto de victoria sobre la prolongada crisis bilateral parecía anticipado, algunos signos muy relevantes de distensión sí mostraron una redefinición, al menos parcial, de la relación. Así, el propio presidente Bill Clinton concedió dos reuniones a su par colombiano durante los primeros meses de su gestión, en donde la política antinarcóticos, y el naciente proceso de paz en Colombia fueron los puntos centrales de la agenda.

Se debe señalar que, cumpliendo con su promesa de campaña, la posesión de Pastrana se vio seguida rápidamente de una activación de los acercamientos para establecer diálogos de paz con las guerrillas de las FARC y el ELN. Entre los condicionamientos de la negociación surgió la propuesta de las FARC de la desmilitarización de un área del territorio nacional, el Municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá, considerada retaguardia militar histórica de dicha agrupación, para realizar una concentración territorial, que fue aceptada por el gobierno Pastrana, dando viabilidad al proceso de diálogo.

La política de paz negociada del entrante gobierno también se expresó tempranamente al interior de las arenas de decisión de la política antidrogas, como el CNE, pues parecía claro, como lo venían reclamando las comunidades asperjadas y las autoridades locales, y como los propios tomadores de decisiones lo reconocían, que una

política integral de solución del problema de las drogas pasaba necesariamente por la solución política del conflicto armado. (Thoumi, 1999)

Así, desde el primer trimestre del gobierno se inició la formulación de una arriesgada reforma de la política antidrogas a través del plan nacional denominado “Una política integral de Drogas para la Paz” (CNE, 1998d). Con ello, parecía claro que el gobierno Pastrana reconocía también muy tempranamente que la viabilidad del plan dependía de la política estadounidense, siendo que el primer plazo de presentación del plan fue establecido para la fecha de la segunda reunión con el presidente Clinton, realizada el 28 de octubre de 1998, en la que se le presentaría en primera instancia. Cabe destacar que el documento de la política solo fue presentado nacionalmente por medio de la resolución 0417 el 4 de diciembre de 1998. (CNE, 1998f)

El proceso de formulación de la nueva política implicó intensas discusiones al interior del CNE, en donde se expresó el distanciamiento de la “línea dura” de la política estadounidense, en voces como la del nuevo Ministro de Medio Ambiente, Juan Mayr, que desde el comienzo de su gestión cuestionaba a los consejeros sobre su posición al respecto de continuar o suspender las AAG. (CNE, 1998c)

Al respecto durante la sesión del CNE del 21 de septiembre de 1998 se señala en el acta

El señor Ministro del Medio Ambiente, doctor Juan Mayr Maldonado, y la Directora del Programa de Desarrollo Alternativo, doctora María Inés Restrepo Cañón, exponen todos los inconvenientes que se han venido presentando con la erradicación de cultivos ilícitos por aspersión aérea, para que sean tenidos en cuenta en la definición de las políticas a seguir. Al respecto el General Gilbert manifiesta que, para llegar a algo sobre el particular se debe esperar a que el gobierno escuche los diferentes sectores para así tomar determinaciones. En este punto el señor Ministro del Medio Ambiente, doctor Juan Mayr Maldonado, afirma que es función del Consejo Nacional de Estupefacientes hacer todas estas consideraciones para que el gobierno pueda tomar la mejor decisión, se deben recomendar políticas y analizar los diferentes temas, por cuanto lo que se busca es la mejor solución para un problema de Colombia ante el mundo y ante los colombianos. [...] Pregunta ¿Si esa es la verdadera solución? Le preocupa la fumigación sobre las siembras desarrolladas por pequeños cultivadores, que a su criterio constituye un tema de análisis y de política, por los efectos que produce en tales poblaciones. Recomienda un tratamiento diferenciado entre cultivadores industriales y campesinos, para la aplicación de opciones, como la sustitución de cultivos a estos últimos. (CNE, 1998c, p. 5)

El nuevo Ministro de Educación, Germán Bula Escobar, hacía eco a las preocupaciones de Mayr y manifestaba que

[...] este gobierno no está obligado a demostrar ante el mundo su lucha contra el narcotráfico [...] (CNE, 1998e: 3)

En la discusión, la línea dura de la defensa de la erradicación forzada estaba representada por el Director General de la Policía Nacional, General Rosso José serrano, que señalaba la necesidad de continuar la erradicación de cultivos ilícitos, dada la vinculación de la guerrilla al narcotráfico, aduciendo que “[...] la ayuda internacional es celosa cuando se requiere combatir la narco-guerrilla” (CNE, 1998d, p. 2)

Poco después de presentado el plan el gobierno estadounidense remitió al colombiano un conjunto de críticas y sugerencias de modificación, que fueron discutidas por el CNE en su sesión del 12 de febrero de 1999.

Entre otras observaciones, el Gobierno estadounidense señalaba que se debía continuar con la erradicación aérea, dadas las ineficiencias y la inseguridad implicada en las operaciones de erradicación manual y mecánica, a la vez que criticaba la falta de implementación del herbicida granulado en reemplazo del glifosato. También expresaba la inconveniencia que se establecieran zonas de exclusión para las AAG, como los parques naturales. (CNE, 1999: 4)

Uno de los elementos más trascendentes para la controversia sobre los impactos de las AAG, es que el documento de “Una política integral de Drogas para la Paz”, expresaba que el PECIG producía impactos adversos en la salud y el ambiente, ante lo que los funcionarios estadounidenses señalaban

El Gobierno de los Estados Unidos está preocupado por la implicación que tiene el cuarto párrafo de la sección de ‘justificación’, de que el programa actual de erradicación por la vía aérea está causando daño al medio ambiente y/o a la salud humana. Esta aseveración no tiene ningún fundamento y no ayuda a ganar el apoyo público para este elemento clave del esfuerzo antinarcóticos. (CNE, 1999, p. 5)

Es decir, ante las reservas y distanciamientos del diagnóstico de los resultados e impactos del PECIG que mostraba el entrante gobierno Pastrana en medio del intento de transformación de la política antidrogas, el gobierno estadounidense hacía un contundente “llamado al orden”, usando nuevamente, de forma implícita, su capacidad de coerción, en particular frente al asunto de las aspersiones.

Y es que el documento de comentarios resultaba un duro ataque del gobierno estadounidense, que fue recibido con extrañeza por parte del gabinete del ejecutivo y las fuerzas armadas, que lo tildaban de anacrónico, como se señalaba al interior del CNE

[...] hay un desfase de tiempo entre la fecha en que parece haber sido redactado el documento y los adelantos que en país se han dado. (CNE, 1999, p. 5)

Algunas voces se mostraban en contra de las afirmaciones estadounidenses, y defendían la postura de la necesidad de suspender la política de aspersiones

[...] el señor Canciller manifiesta que el Gobierno Colombiano no puede desconocer que la fumigación aérea de cultivos ilícitos produce un impacto ambiental negativo. Reforzando esta afirmación el señor Ministro de Medio Ambiente recuerda que las normas internacionales impiden tanto en Colombia como en Estados Unidos introducir químicos en las zonas de parques nacionales, con el fin de proteger la ecología mundial. (CNE, 1999, p. 6)

De esa forma, parecía configurarse el escenario descrito por Vargas en la relación bilateral antidrogas entre el nuevo gobierno colombiano y su par estadounidense, señalando que si bien

Analistas colombianos consideran que un prerrequisito para la paz en Colombia es la suspensión de la erradicación aérea en la región sur dominada por las FARC, junto con la iniciación de programas de desarrollo alternativo para liberar a los campesinos pobres del monocultivo de coca. Aunque los funcionarios de la administración Clinton han hecho una oferta pública de apoyo a las iniciativas de paz (incluso han suministrado fondos para algunos proyectos interesantes que permitan adelantar el proceso de paz), también han dejado claro que no están dispuestos a permitir ningún cambio en los programas de erradicación de cultivos de coca y amapola para favorecer dicho proceso. (Vargas, 1999, p. XX)

Pero las reacciones a la propuesta de reforma de la política antidrogas no fue el único ataque de ese momento a la soberanía nacional de parte de EE.UU.; también la política de paz de Pastrana generó serias tensiones. Así, ante la desmilitarización del Cagúan, el gobierno estadounidense, a través de la Cámara de Representantes, levantaba la advertencia de que ante cualquier desmilitarización de áreas con CDUI se suspendería la ayuda estadounidense. La ocasión sirvió para que el gobierno Pastrana, siguiendo la tradición de sus antecesores, rompiera su promesa de campaña de suspender las AAG y reiterara el compromiso de su mandato ejecutivo con las aspersiones, afirmando que [...] la zona de distensión con las FARC no incluye áreas de fumigación y el despeje no afecta pactos internacionales contra el narcotráfico³⁶³. De esta forma, el gobierno mantenía autonomía relativa frente a asuntos de paz, a la vez que aceptaba la continuidad del tutelaje de la política antidrogas estadounidense.

³⁶³ Como citado por "Claridad y firmeza, Presidente" *El Tiempo*, 20 de septiembre de 1998, 4A.

Más adelante ese año el gobierno estadounidense extendería una comunicación al Ministerio de Exteriores con un conjunto de “Criterios del gobierno norteamericano para tomar la decisión de certificación del año 2000”.

Ilustración 1 - Criterios del gobierno norteamericano para la toma de decisión de certificación del año 2000

Criterios del gobierno norteamericano para tomar la decisión de la certificación del año 2.000.

TEMA	CRITERIO	PRINCIPALES RESPONSABLES
Plan Nacional de Lucha contra la Droga	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Ajustar</u> el plan en función de las sugerencias ya planteadas y, anualmente, con base en los resultados de su evaluación ♦ <u>Hacer énfasis</u> en la estrecha relación que existe entre desarrollo alternativo y las demás acciones represivas y <u>coordinar</u> cuidadosamente su ejecución ♦ <u>Revisar</u> las prioridades presupuestarias y <u>aumentar</u> los recursos asignados para las acciones previstas en el plan 	CNE DNE, PNDA, PN CNE, DNP
Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Fortalecer</u> la lucha, incluso respecto de funcionarios públicos departamentales y municipales ♦ <u>Investigar y sancionar</u> vigorosamente, y de manera no partidista, objetivos significativos a través de la Fuerza de Tarea Especial Anticorrupción ♦ <u>Continuar</u> acciones al interior de los organismos de seguridad ♦ <u>Facilitar</u> la propuesta de realizar una auditoria respecto del servicio aéreo y de otros programas de la Policía Nacional apoyados por el gobierno estadounidense 	PGN, CGR, FGN PGN, CGR, FGN FM, PN, DAS PN
Sistema judicial	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Extraditar</u> los cuatro colombianos ya solicitados ♦ <u>Continuar</u> trabajando hacia el establecimiento de un régimen totalmente retroactivo ♦ <u>Seguir investigando</u> y sancionando significativas personas implicadas en estas actividades ♦ <u>Incluir</u> en el Código Penal la conspiración y la empresa criminal y <u>aumentar</u> las penas de manera que se ajusten a los estándares internacionales ♦ <u>Expedir</u> normas transitorias que permitan preservar los elementos claves de la justicia sin rostro, incluyendo la protección a testigos y funcionarios 	MJD, MRE MJD, FGN FGN MJD, FGN MJD, FGN
Organizaciones criminales	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Consolidar</u> el establecimiento de la central de inteligencia financiera con competencia para recibir, analizar y actuar respecto de los informes de transacciones sospechosas presentados por las entidades financieras ♦ <u>Investigar y sancionar</u> a quienes participan en el mercado negro de cambio del peso colombiano, tanto intermediarios como contrabandistas ♦ <u>Consolidar</u> la fuerza de policía en la DIAN para atacar el contrabando y otras infracciones aduaneras ♦ <u>Establecer</u> un fondo de extinción de dominio, según lo previsto en la Convención de Viena de 1988 (utilización de los bienes a proyectos antinarcóticos, recepción y utilización de bienes compartidos) ♦ <u>Establecer</u> normas sobre compartición recíproca de bienes para casos de múltiple jurisdicción ♦ <u>Mantener</u> operaciones contra los mayores grupos de traficantes y sus bienes 	UIAF DIAN, FGN DIAN, PN MJD MJD, FGN FGN
Erradicación	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Extender</u> el programa de erradicación a Putumayo ♦ <u>Realizar</u> acciones frente a los nuevos núcleos de coca en el Sur de Bolívar y Norte de Santander y amapola en Valledupar 	PN PN, PNDA
Interdicción aérea	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Tratar de incrementar</u> hasta el 25% el número de operaciones exitosas frente a vuelos ilícitos ♦ <u>Continuar</u> con el programa de inspección de aviación general ♦ <u>Establecer y aplicar</u> normas sobre registro obligatorio de planes de vuelo para todos los vuelos al oriente de los Andes 	FAC PN DAAC

Interdicción marítima	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Asegurar</u> investigación y sanción en los casos derivados de estas operaciones ♦ <u>Conceder</u> facultades de policía judicial a la Armada Nacional de Colombia o <u>asegurar</u> la presencia de funcionarios de policía judicial en todas las operaciones 	FGN MJD, FGN
Seguridad carcelaria	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Evitar</u> que los traficantes puedan operar sus negocios desde las cárceles ♦ <u>Fortalecer</u> la seguridad para prevenir fugas ♦ <u>Aplicar</u> recomendaciones del U.S. Bureau of Prisons de 1997, tales como la supresión de celulares, la limitación al uso y el monitoreo de los teléfonos públicos, el monitoreo de las vistas y su limitación a áreas especialmente resguardadas 	INPEC INPEC, PN INPEC

Nota. Tomado de CNE (1999b: ff. 50-51)

Las exigencias eran una reedición del Memorando Frechette en varios de sus puntos, e implicaban desde revisar elementos como la priorización establecida en el plan nacional antidrogas, reformas al sistema judicial, hasta ordenes sobre aumento de interdicción marítima, aérea por parte de las fuerzas armadas. Sobre la erradicación de cultivos orientaba extender el programa de erradicación hacia nuevas zonas de áreas ya asperjadas, como Putumayo, así como iniciar AAG sobre nuevos núcleos de cultivos identificados, como en el Sur de Bolívar, Norte de Santander y Valledupar. (CNE, 1999b)

Los “Criterios” estadounidenses resultaban un documento definitivo en el futuro de la política antidrogas estadounidenses, pues reiteraban que más allá del orden político interno colombiano o de la legitimidad gubernamental o de sus propuestas en torno a la política antidrogas, la agenda era definida por dicha potencia, dejando poco o ningún margen de acción a los sucesivos gobiernos colombianos. En este caso, cualquier distanciamiento serio del gobierno de Pastrana con la política de AAG, implicaría una confrontación con el gobierno estadounidense en el que los resultados en términos económicos, políticos y militares parecían muy previsibles. Así, sin que los “Criterios” se filtraran al público, y sin generar el grado de controversia que el producido por el Memorando Frechette, sí resultaron definitivos en la configuración del orden político colombiano también con el nuevo gobierno.

[...] de cualquier manera el gobierno colombiano siempre se encuentra entre la espada y la pared: de un lado actúa evitando los riesgos de eventuales sanciones y el consecuente ostracismo resultante de la descertificación por parte de los Estados Unidos; por otro lado resulta asumiendo un costo muy alto expresado en la evidente destrucción a largo plazo en el nivel ambiental, económico y social causada por los programas de erradicación aérea. (Vargas, 1999, p. XX)

Cabe destacar también que internacionalmente había pocas voces de oposición política a la agenda antidrogas estadounidense, ni en las arenas multilaterales como la

ONU, ni en otras arenas. En todo caso, Colombia intentó jugar un papel de transformación de la política en dichos escenarios, a través de proposiciones que buscaban más corresponsabilidad en la disminución de la oferta, y en relevar más la necesidad de políticas de desarrollo alternativo para la solución de la situación, que en todo caso no tuvieron mayor impacto.. Así, Colombia no encontraba socios internacionales en un contexto de unipolaridad marcada, lo que parecía reconfirmar su rol de subalterno en el proceso de formulación e implementación de la política antidrogas nacional. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999, p. 55)

Aunque se debe señalar que incluso en ese escenario, el gobierno estadounidense reconocía para ese momento que el mecanismo unilateral de certificación se estaba agotando en términos de legitimidad internacional, y permitía que desde la OEA se formulará una nueva propuesta de evaluación multilateral de revisión de los objetivos antidrogas

En abril de 1998, durante la celebración de la II Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile, los presidentes convinieron en la importancia de lograr la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas en el hemisferio y fortalecer dicha alianza sobre la base de los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema.

Así mismo decidieron, con el propósito de fortalecer la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica, desarrollar dentro del marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad), un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y de todos los países participantes en la Cumbre en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999, pp. 52-53)

No obstante, esa modificación no significaba una transformación significativa para la política antidrogas hemisférica, que seguía dependiendo política, militar e ideológicamente de los EE.UU. Como señala Thoumi, apoyado en los resultados de un ejercicio de investigación que aplicó entrevistas a tomadores de decisiones estadounidenses, no tenía perspectivas de cambio a corto plazo

Las políticas antidrogas de los Estados Unidos son ampliamente debatidas entre intelectuales y académicos, pero a nivel político el debate es muy restringido y no permite considerar cambios de política sustantivos. Dentro del gobierno de los Estados Unidos es imposible discutir abiertamente alternativas como la descriminalización de algunos aspectos del consumo y mucho menos cualquier legalización. El político que se atreviera a hacer sugerencias al respecto, lo haría a cuenta y riesgo de incurrir en un costo muy alto. Los políticos buscan expresar las opiniones del electorado y consideran que la gran mayoría de los ciudadanos apoyan las políticas represivas contra las drogas. Por eso los artífices de política,

especialmente a alto nivel, siempre toman posiciones duras, las cuales están respaldadas por sus asesores. (Thoumi, 1999, p. 134)

Ese análisis de la dinámica política interna estadounidense resulta muy explicativo del por qué, a pesar de los continuos diagnósticos nacionales e internacionales del fracaso extenso de la guerra contra las drogas, se insistía en la misma.

En todo caso la matriz ideológica construida desde el gobierno Reagan alrededor de las drogas ilegales continuaba siendo la principal referencia ético-política de esa nación para la toma de decisiones. Dicha perspectiva constituía a las drogas ilegales en el nuevo enemigo público, a través de la representación del consumo como un ataque a la institucionalidad, ejemplificándolo con las manifestaciones antibélicas y pro-derechos civiles del movimiento juvenil de la década de 1960, y hacia uso de la mayoritaria moral protestante, que demonizaba el consumo, como base política de legitimación. (Thoumi, 1999)

De igual forma, los tomadores de decisiones estadounidenses reconocían que, para ese momento, la burocracia de las fuerzas armadas estadounidenses y colombianas ya representaba un peso político que dificultaba cualquier proceso de cambio. Y el asunto era aún más crítico, si se consideraba que Colombia era el país del mundo con mayor cantidad de asesores militares en terreno desplegados por EE.UU. y el de mayor captación de recursos económicos en forma de ayuda militar, y que el proceso de masivas protestas campesinas anti-aspersiones, así como los tenues distanciamientos del entrante gobierno con la política de AAG, eran diagnosticados como amenazas a la seguridad nacional estadounidense.

De ahí que, a pesar de que la mayoría de tomadores de decisiones reconocían los fracasos de la política de guerra contra las drogas, comulgando con la postura de la mayoría de la sociedad civil, académicos y organizaciones sociales globales, la mayoría de las voces al interior señalaban la efectividad de la estrategia.

Así, a pesar de que se reconocía parcialmente el fracaso de la estrategia, está no se modificaba:

Colombia no podrá enfrentar a los Estados Unidos de manera constructiva. La cooperación entre ambos países ha sido y seguirá siendo definida como un proceso por el cual Colombia responderá a la agenda las presiones de los Estados Unidos, sin poder alterarla. (Thoumi, 1999, p. 166)

Especialmente si se considera que

En tales condiciones no es fácil esperar análisis y políticas serenos y científicos sobre el tema. Por el contrario, tienden a predominar las posiciones estereotipadas, nutridas por informaciones no siempre ajustadas a la realidad, o basadas en intereses particulares, tanto de países concretos como de grupos y fuerzas sociales determinados. (Camacho y López Restrepo, 1999, p. 5)

Entonces, a pesar de la tensión inicial, el gobierno Pastrana, a la par que avanzaba con el proceso de paz iniciado ya a finales de 1998, continuó aceptando la creciente ayuda militar estadounidense a través de dinero y equipos, como con la recepción de seis helicópteros Bell-2112 para la lucha antidrogas, y continuó la expansión de las AAG, a pesar de que a todas luces lo segundo parecía colocar una talanquera infranqueable para lo primero.

Por su parte, las insurgencias del ELN y las FARC se ofrecían para ayudar en la gestión de los programas de sustitución, y reiteraban la necesidad de que el problema de las drogas debía estar en cualquiera de las agendas de negociación³⁶⁴. Algunas comunidades campesinas, como las del Caquetá, se unían a dichas propuestas.³⁶⁵

En todo caso, casi un año después de posesionado el gobierno Pastrana, el balance sobre el área de CDUI no parecía diferir del de la administración anterior: a pesar de las crecientes aspersiones, los cultivos aumentaban en extensión, reaparecían o se intensificaban en lugares asperjados y se instalaban en nuevos territorios. Este parecía ser el diagnóstico de diversas ONG y académicos sobre el tema, como Acción Andina Colombia, que además señalaba la clara continuidad del denominado “efecto globo”³⁶⁶, tanto a nivel nacional como regional, así como también señalaba que la campaña de vinculación de la insurgencia con el narcotráfico de parte del Gobierno Nacional parecía haber tenido efecto en la agenda antidrogas estadounidense:

Las decisiones antidrogas impulsadas por Washington están incidiendo directa e indirectamente sobre el conflicto, borrándose cada vez más las fronteras entre lo que corresponde a decisiones contrainsurgentes y las decisiones antidrogas.³⁶⁷

³⁶⁴ “Eln ofrece coordinar sustitución de cultivos” *El Espectador*, 15 de agosto de 1998, 6A.

³⁶⁵ “Cultivos ilícitos y biodiversidad pendiendo del proceso de paz” *El Nuevo Siglo*, 01 de febrero de 2000, 13.

³⁶⁶ Explicado como el desplazamiento de CDUI de un territorio a otro presionado por las AAG: como el aire de un globo que no desaparece con la fuerza, sino que se desplaza hacia otras áreas del mismo.

³⁶⁷ “Fumigación de cultivos, insuficiente” *El Espectador*, 06 de octubre de 1998, 7A.

El aumento de los CDUI en Colombia también atendía a los éxitos parciales de las políticas antidrogas peruana y boliviana, que mostraban mejor eficacia erradicadora sin el uso de aspersiones con herbicidas.³⁶⁸ (Uprimny, 1994)

El conjunto de analistas de la política antinarco-cóticos señalan que para finales de la década de 1990 el concepto de narco-guerrillas estaba plenamente instalado en la agenda antidrogas, elemento que permitiría explicar el porvenir de la guerra colombiana, de intensificación e internacionalización del conflicto. El asunto parecía resumirse a lo expresado en 1998 por Dan Burton

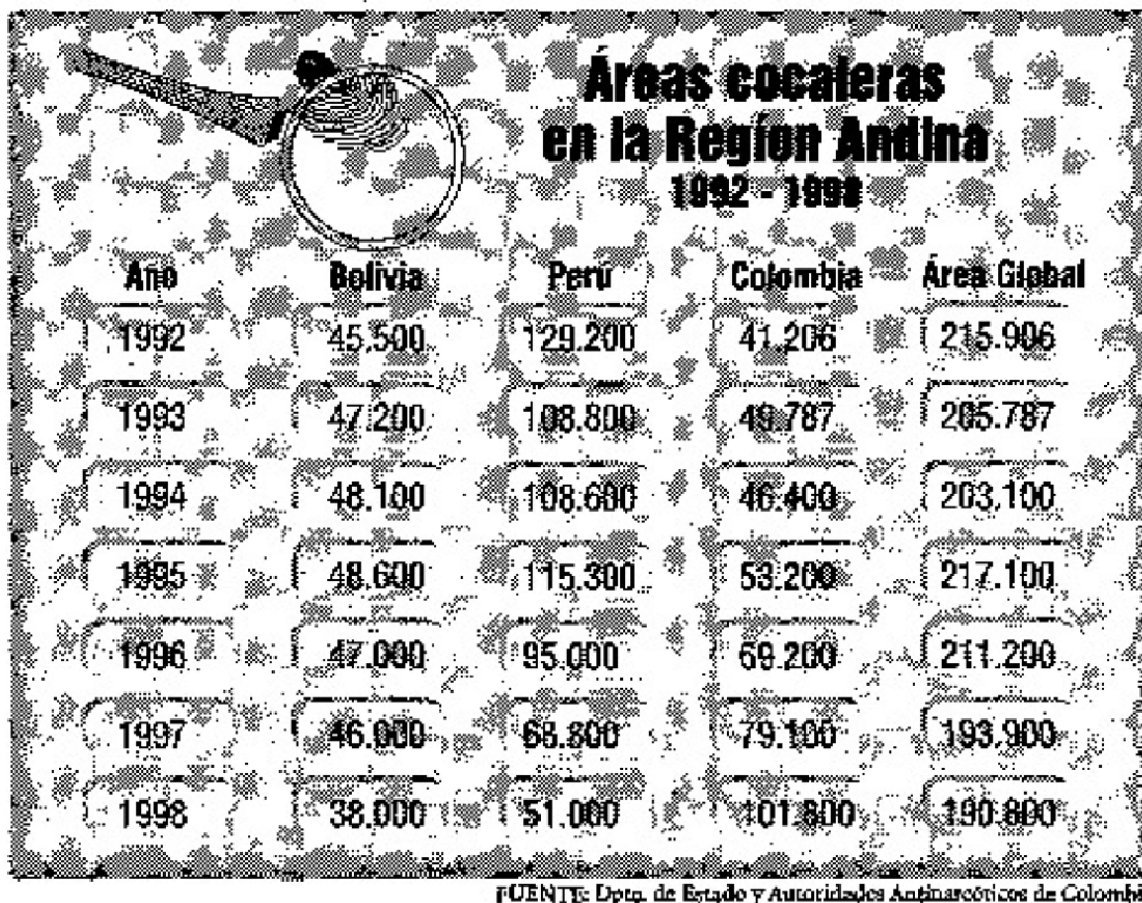
[...] congresista republicano de la línea dura, afirmó: 'según nuestras fuentes de información, mis fuentes, estamos en peligro de perder todo el país. La tercera parte al norte de Sur América podría caer en manos de la *narco-guerrilla* y los narcotraficantes. Esto sería terrible para los Estados Unidos, y no sólo para los Estados Unidos sino para todo el hemisferio occidental'. (Como citado por Vargas, 1999, p. XIX)

Entre tanto, las nuevas cifras eran objeto de nuevas discusiones bilaterales, pues para ese año la autoridades estadounidenses calculaba en 100.000 ha los CDUI de coca, mientras las colombianas diagnosticaban 70.000 ha, que, en cualquiera de los dos casos, colocaba a Colombia como el primer productor de coca del planeta (Ver Figura 14).³⁶⁹ La respuesta del gobierno colombiano fue la de continuar la búsqueda de mecanismos alternativos internacionales de diagnósticos satelitales de las áreas de CDUI, que seguían encontrando dificultades logísticas por los tiempos de gestión del CNE.

³⁶⁸ "Fumigación aérea y certificación injusta" *El Espectador*, 07 de octubre de 1999, 2A.

³⁶⁹ "Narcocultivos: ¿uso medicinal?" *El Tiempo*, 05 de abril de 1999, 7A.

Figura 14 - Área de CDUI países región andina 1992-1998, reproducido por El Espectador



Nota. Tomado de "Fumigación de cultivos, insuficiente" El Espectador, 06 de octubre de 1999, 7A.

El balance general podría resumirse en que, "Paradójicamente, ante la represión y las fumigaciones ha incrementado el área cultivada de coca"³⁷⁰. Pero el hecho del aumento de los CDUI tenía más de una interpretación. Si para los académicos, ONGs, organizaciones campesinas, autoridades locales, actores legislativos y demás contrapuestos al PECIG la agenda estadounidense antidrogas centrada en la represión significaba un fracaso patente, para los promotores del PECIG, en especial para el Gobierno Nacional y el estadounidense, denotaba la necesidad de un mayor compromiso

³⁷⁰ "Sembrar coca dejó de ser buen negocio" *El Tiempo*, 18 de mayo de 1999, 12A.

con la estrategia, lo que implicaba un aumento generalizado de los componentes de la misma: AAG, equipos, capacitación, participación militar directa, etc.³⁷¹

Ese mayor compromiso se dio a través de la formulación del Plan Colombia, política que implicó un cambio estratégico en la temporalidad de las acciones proyectadas. Si hasta el momento los gobiernos precedentes habían hablado de meses o pocos años para la eliminación de los CDUI, la perspectiva contrainsurgente incorporada a la lucha antidrogas implicaba que los principales objetivos del plan se trazaban a media plazo: “El reto de erradicar los cultivos, que puede tomar hasta una década, exige recursos y son esos precisamente los que incluye el Plan Colombia.”³⁷² (Vega, 2015)

Por su parte, para los campesinos cultivadores, que ya comenzaban a ver las AAG como parte del panorama territorial, las aspersiones eran otra variable a considerar dentro de su actividad de subsistencia. Es decir, la amenaza de aspersiones o la erradicación sufrida en sus cultivos, hacía necesario aumentar el área plantada para enfrentar la pérdida económica, acompañado de otras estrategias de disminución del riesgo de ser fumigados, como la parcelación de los cultivos y el establecimiento de los mismos mucho más adentro de las fronteras agrícolas convencionales. Pero ese afrontamiento del riesgo producía o profundizaba conflictos alrededor de la destrucción ambiental, la relación con actores armados que controlaban territorialmente dichos espacios y los asociados a las continuas migraciones y desplazamientos forzados, que en general deterioraban los modos de vivir de esas comunidades.

En palabras del gobierno, el asunto se resumía a que “Por cada hectárea que las autoridades fumigan con glifosato, los campesinos siembran 1,2 hectáreas para reemplazarla”³⁷³. En todo caso también era claro que en términos económicos, el campesino continuaba recibiendo en promedio, menos de un salario mínimo mensual por la venta de los productos iniciales del procesamiento de narcóticos (E.G. pasta base de cocaína; látex de opio), ingreso que si bien sufría altibajos vinculados a las actividades represivas contra el narcotráfico, también representaba la mejor opción en condiciones de un mercado agrícola muy limitado por las rutas comerciales y las condiciones de producción.

³⁷¹ “Kamman frente a la fumigación” *El Tiempo*, 15 de junio de 2000, 1-2.

³⁷² “Kamman frente a la fumigación” *El Tiempo*, 15 de junio de 2000, 1-2.

³⁷³ “Sembrar coca dejó de ser buen negocio” *El Tiempo*, 18 de mayo de 1999, 12A.

[...] la economía ilegal tampoco solucionó los problemas de fondo de las zonas de colonización: se tradujo simplemente en un ingreso oscilante pero seguro en el corto plazo. Dio para que el colono subsistiera y para que otros empresarios y comerciantes se enriquecieran. En efecto, con la coca los colonos tampoco han podido resolver los seculares problemas de salud, educación, vías, justicia, desarrollo y manejo ambiental de estas regiones. [...]

El fracaso en el desarrollo social y económico sustentable de las zonas productoras de coca, la creación de condiciones favorables para el avance de una violencia social sólo coyunturalmente controlada por la insurgencia, es lo que permite una voluntad del pequeño colono con arraigo en estas regiones: ha terminado por reconocer que debe haber alternativas a la coca y que hace falta Estado.

Sin embargo, la corrupción, deslegitimación y en general el usufructo privado del poder estatal, hacen estructuralmente limitada la posibilidad de generar espacios que afirmen el interés público y por tanto la conversión del Estado como factor de orden y principio de organización para esas áreas. (Vargas, 1999, pp. 80-81)

Pese a las mayoritarias voces en contra, las AAG continuaron y se anunciaba su intensificación. Ante ello, se presentaron algunas manifestaciones campesinas, que no llegaron a tener la magnitud de los paros del suroccidente y que encontraron mucha menor cobertura mediática por el hecho de que las AAG dejaban de ser novedad: el discurso gubernamental de la no negociabilidad de la medida parecía haberse instaurado en la prensa y en el imaginario colectivo.

Con todo, en julio de 1999 se presentó una protesta en el Cauca por AAG contra amapola en territorios indígenas. Organizaciones indígenas como el CRIC y el propio gobernador departamental se manifestaron en contra de la medida, señalando que en esos mismos territorios habían sido exitosas medidas de erradicación voluntaria en el pasado, y que los problemas de resurgimiento de los CDUI eran atribuibles al malfuncionamiento de programas de sustitución de cultivos, como el Plante.

Cabe destacar al respecto, que el balance de la lucha antidrogas nacional de 1999 señalaba que del conjunto de objetivos estratégicos de la política, el área de desarrollo alternativo era la que arrojaba mayor porcentaje de incumplimiento en su ejecución. En tanto los objetivos de erradicación se cumplían en alrededor del 80% de lo proyectado, para el área de sustitución y desarrollo alternativo ni siquiera se contaba con indicadores de desempeño, ni plan de acción, lo que ya denotaba una priorización muy baja de dichas actividades, que explicaba en parte el crítico escenario al que se enfrentaban los cultivadores. (CNE, 1999a; 1999b)

[...] según los funcionarios del Plante, hay un débil reconocimiento del carácter social del problema, especialmente de la Policía Nacional, para la cual la tarea prioritaria

es la fumigación aérea. Más aún, la acción de este organismo tiende a crear barreras para la acción del Plante, puesto que para los campesinos no es fácil conciliar las diferencias entre un plan asistencial y uno que de alguna manera los agrade. (Camacho y López Restrepo, 1999, p. 20)

A pesar de que la protestas en el Cauca llegó a contar con 15.000 participantes que exigían el cumplimiento de los acuerdos de 1996, la cobertura mediática fue mínima³⁷⁴. Las protestas estuvieron acompañadas de denuncias de afectaciones agropecuarias, y de extensas afectaciones sanitarias que se describían por autoridades en salud así

La situación ha provocado el brote de síntomas en unas 60 personas del resguardo de Caquiona, en el municipio de Almaguer. El médico Cantillo, del hospital de Almaguer, dijo que el vómito, la diarrea, la fiebre, el malestar muscular generalizado, el dolor de cabeza y los problemas intestinales probablemente se deben a los efectos del químico.³⁷⁵

También se denunció contaminación de las fuentes hídricas de los municipios de Rosas y La Sierra en el sur del Cauca, cuyos alcaldes, tras informar que se había detectado presencia de glifosato en las fuentes que abastecían los acueductos, debieron suspender la distribución de agua por tiempo indeterminado.

Las protestas se unían a peticiones que previamente venía realizando la Asamblea Departamental del Caquetá, que en comunicado público al ejecutivo nacional señalaba

[...] 2. La corporación solicita se suspenda la fumigación química masiva de los cultivos de coca, por cuanto viene afectando a miles de familias y el ecosistema amazónico. Esta circunstancia es factor de inestabilidad general, por cuanto el problema social que genera principalmente de desplazados hacia áreas urbanas con sus cordones de miseria, no es circunstancia favorable, como actitud estatal, para propiciar la reconciliación entre los colombianos, máximo cuando el programa Plante, no es respuesta social suficiente para el impacto social que están generando las fumigaciones. Una política de inversión social como componente principal es la única vía posible para resolver la necesaria sustitución de los cultivos ilícitos. (Asamblea Departamental de Caquetá, 1998, p. 2)

De igual forma, en medio de la ejecución del “Plan Resplandor 2”, que inició labores en enero de 1999 en el Sur del Bolívar, al interior del CNE se alertaba de la posibilidad creciente de nuevas protestas campesinas masivas, que en todo caso, no llegaron a desarrollarse, probablemente por el contexto de aumento de la violencia homicida selectiva contra líderes sociales y las masacres paramilitares crecientes en los territorios afectados por los CDUI (CNE, 1998g):

³⁷⁴ “El glifosato cae mal en el Cauca” *El Tiempo*, 30 de julio de 1999, 9A.

³⁷⁵ “El glifosato cae mal en el Cauca” *El Tiempo*, 30 de julio de 1999, 9A.

El Coronel Gustavo Jaramillo Piedrahita y el Coronel Gallego expresan su acuerdo en el sentido de que los habitantes de la Región del Putumayo se encuentran listos para reactivar las marchas campesinas, en el caso de tomarse la decisión de erradicar con glifosato y por tal razón se deben concentrar acciones con organismos tales como el Programa de Desarrollo Alternativo, la Red de Solidaridad Social, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Embajada de los Estados Unidos de América etc. (CNE, 1999b, p. 7)

Entre tanto, el proceso de paz parecía llegar a un punto muerto, en parte por la dificultad de establecer una agenda de solución política a los conflictos territoriales en medio de la coerción estadounidense, y en parte porque las violaciones bilaterales del cese al fuego y hostilidades se hacían cada vez más frecuentes.

Según ONGs como Acción Andina y el *Transnational Institute* la situación también era producida por la propia política antidrogas, pues ante la destrucción de los modos de vida de los territorios asperjados, la consecuencia política era la radicalización del campesinado y el fortalecimiento político de las insurgencias: “[...] la erradicación de cultivos, tal y como se está practicando deja consecuencias nefastas para las perspectivas de paz.”³⁷⁶

Ese era el contexto del inicio del Plan Colombia, que intensificaría de forma radical el involucramiento del ejército en las labores de erradicación, tal y como estaba orientado por EE.UU., y cuya obertura fue la creación de un ‘cuerpo élite’ del ejército denominado Batallón Antinarcóticos del Ejército Nacional, entrenado y equipado por el ejército estadounidense para la lucha antiinsurgente, y que fue puesto en operación en febrero del año 2000 en el departamento del Putumayo³⁷⁷. La estrategia de guerra total era clara, y estaba acompañada de un exponencial crecimiento del financiamiento económico de la guerra en Colombia por parte del gobierno estadounidense, que implicaba para las primeras fases del plan al menos 1.600 millones de dólares.³⁷⁸ . (Vargas, 1999: 117)

3.2. Síntesis explicativa desde la controversia científica

Este periodo de la configuración del PECIG se vio marcado por la consolidación del cerramiento político en torno a las AAG, explicado principalmente por la injerencia creciente

³⁷⁶ Como citado por “Crecen los cultivos ilícitos” *El Espectador*, 25 de enero de 2000, 6A.

³⁷⁷ “Crecen cultivos ilícitos” *El Colombiano*, 20 de febrero de 2000, 9A.

³⁷⁸ “Las fumigaciones cayeron un 30%” *El País*, 11 de febrero de 2000, 3A.

del gobierno estadounidense en las definiciones colombianas, no sólo de la política antidrogas, sino del conjunto del ordenamiento político, económico y militar. Dicho condicionamiento determinó el rechazo a voces de entes de control y de actores políticos al interior del gobierno nacional (E.G. Ministros de Medio Ambiente) que abogaban por una reorientación del énfasis represivo de la política, y que incluso, criticó cualquier reconocimiento de daños incurridos por el PECIG, aun cuando durante el periodo la denuncia de daños socioambientales y sanitarios aumentó considerablemente, e incluso se surtió un proceso de reparación (no reconocida) por daños agropecuarios de las AAG.

El proceso determinó un cerramiento político de la controversia sobre nocividad/inocuidad y eficacia/ineficacia del PECIG, que se concretó en el discurso de la innegociabilidad, que pareció consolidarse en el periodo, sostenido por la capacidad coercitiva del gobierno estadounidense, la creciente capacidad política del aparato industrial-militar colombo-estadounidense y la gran dependencia política de los gobiernos colombianos. El escenario de cerramiento político estuvo acompañado por la intensificación del conflicto social, político y armado en los territorios afectados por el PECIG, y el ascenso escandaloso de la estrategia de guerra sucia impulsado por el paramilitarismo. En ese contexto, la disputa alrededor de las AAG perdió relevancia en la agenda pública, lo que también se explica por la intensidad de la violencia directa contra el movimiento cocalero.

Cabe destacar que el cerramiento político se aplicó incluso contra miembros del ejecutivo nacional, como los Ministros de Medio Ambiente de los dos periodos presidenciales imbuidos, que en todo caso, no sufrieron la exclusión política que González Posso, probablemente por su filiación política más próxima de las élites políticas, lo que incluso facilitó mudanzas más marcadas de sus posturas políticas, como se verá con el caso de Juan Mayr, durante el periodo siguiente.

En todo caso, el cerramiento político en torno al PECIG no logró derrotar la oposición tecno-científica y política de la gran mayoría de actores, incluyendo gran parte de los miembros del CNE, a la aplicación de tebutiuron, exigido por el gobierno estadounidense. Alrededor de la controversia generada por esta imposición, se desarrolló una disputa de cuño internalista por medio del ejercicio del comité de expertos promovido por el Ministerio de Medio Ambiente, que rebatió la evidencia presentada por los expertos movilizados por el gobierno estadounidense, que pretendían establecer un cierre epistemológico y lograr el consenso alrededor de la inocuidad del tebutiuron, pero resultaron derrotados en el campo científico, por un bloque de actores que rebatieron de forma estructural el ejercicio de

experticia de los promotores del tebuthiuron. A la postre, la principal razón de la no aplicación del herbicida granulado no residió en la resistencia política o tecno-científica local a la propuesta estadounidense, sino a la negativa de la industria productora de proveer el herbicida con fines antinarcóticos, alineándose con la argumentación de los detractores colombianos del tebuthiuron.

En todo caso, la controversia sobre el tebuthiuron desveló la residualidad del análisis crítico de la evidencia científica por parte de la mayoría de los promotores del PECIG que aceptaron la propuesta, y posicionó el juicio en la opinión pública de debilidad de las razones técnicas del PECIG, y su mayor determinación por razones políticas y económicas. Dicho juicio se fortaleció también por hechos como la suspensión por 48 horas de las AAG tras la segunda certificación condicionada al gobierno Samper.

Al respecto, también cabe señalar que las AAG fueron uno de los principales activos de legitimación del gobierno colombiano ante el gobierno estadounidense y ante la comunidad política nacional, siendo que fue usado en múltiples ocasiones como activo para la negociación de procesos como la certificación estadounidense sobre la guerra contra las drogas, y como muestra de la probidad del ejecutivo nacional en su lucha contra el narcotráfico.

Finalmente, resta señalar que el ejercicio de investigación tutelada de la auditoría ambiental siguió siendo una de las principales fuentes de defensa técnica de la inocuidad y seguridad de las AAG, a pesar del acúmulo de cuestionamientos sobre su autonomía y rigurosidad que pesaban sobre esta.

4. El Plan Colombia: guerra general contra los territorios afectados por los CDUI (2000-2010)

“Que le tiemblen las piernas al planeta tierra

Hoy yo vine a ganar

Y estoy hecho de guerra.

[...]

Soy la pena de tus alegrías,

Soy la guerra de noche

Y la guerra de día.”

Residente³⁷⁹

4.1. Análisis del proceso sociopolítico

4.1.1. Formulación y primera fase de implementación del Plan Colombia: renuncia a la política de paz

La formulación y publicación del Plan Colombia (PC) se constituyó en un hito de gran relevancia para el PECIG, así como una fuente de intensa controversia desde el momento de su anuncio. Redactado por el DNP y autoridades militares estadounidenses durante el segundo semestre de 1999, el plan fue presentado oficialmente por la presidencia de la república de Andrés Pastrana como una estrategia para el desarrollo alternativo en los territorios afectados por los CDUI. Sin embargo, acto seguido a su difusión, una multiplicidad de voces desde la academia, ONGs, actores del poder legislativo y actores políticos nacionales e internacionales denunciaron su énfasis militar, que no sólo

³⁷⁹ Ver: https://www.youtube.com/watch?v=Zl_GIPquEII Consultado el 20 de abril de 2021.

hacia prever una ruptura de los diálogos de paz del Caguán, sino un recrudecimiento del conflicto. (Presidencia de la República, 1999; Puyana, 2000; Vargas, 2001).

Hace algunos días, un editorial del *New York Times* planteó los temores que compartimos muchos. 'El plan –dijo– no refleja ni una estrategia realista para combatir las drogas ilegales ni un enfoque efectivo a largo plazo para conseguir paz y estabilidad. Más bien plantea el riesgo de arrastrar a los Estados Unidos a una costosa guerra de constrainsurgencia'. Y agrega: 'Este plan se inclina de manera abrumadora hacia una solución militar para un problema que se ha resistido durante años a las soluciones militares'³⁸⁰

Los reparos al PC también se presentaban de parte de actores que promovían y financiaban proyectos de desarrollo alternativo y sustitución de CDUI en territorio colombiano, como el Parlamento Europeo, que criticaba el énfasis militar del plan y señalaba que la decisión de intensificar las AAG a través del mismo ponía en riesgo los avances realizados en materia de sustitución, así como el propio proceso de paz. Esta instancia afirmaba:

[...] D. Considerando que uno de los objetivos del Plan Colombia es erradicar el narcotráfico y la expansión de los cultivos ilegales mediante una estrategia que da prioridad a las fumigaciones aéreas y a la utilización de agentes biológicos, métodos que provocan el desplazamiento forzoso de familias y comunidades y afectan gravemente a la rica biodiversidad colombiana,

[...] 2. Opina que la situación y el conflicto actuales en Colombia no son sólo de carácter armado, sino que también tienen una dimensión social y política cuyo trasfondo es la exclusión económica, política, cultural y social;

3. Considera que un mayor grado de militarización de la lucha contra la droga acarrea el riesgo de una escalada del conflicto en la región, y que las soluciones militares no pueden conducir a una paz duradera;

4. Advierte que el Plan Colombia contiene aspectos que son contrarios a las estrategias de cooperación y proyectos ya comprometidos por la Unión Europea, y que ponen en peligro sus programas de cooperación; expresa en particular su preocupación por la situación actual en la región del Putumayo [...] (Parlamento Europeo, 2000, p. 1-3)

A pesar de las voces de crítica al PC, tanto el gobierno colombiano, como su similar estadounidense, en cabeza de Bill Clinton, ejercieron una cerrada defensa del mismo, insistiendo en su carácter mayoritariamente social. Así, el gabinete en pleno del ejecutivo nacional salió al paso a las críticas, señalando que no era posible demostrar que el PC fuese una estrategia militar, dado que era en verdad una estrategia antidrogas centrada en el desarrollo. En la misma línea, el Ministro del Interior condenaba la oposición al plan,

³⁸⁰Como citado por "No es un plan: es una guerra" *El Tiempo*, 10 de marzo de 2000, 5A.

señalando que quienes lo hacían podían ser considerados verdaderos apátridas. (CNE, 2000; Vega, 2015)

En todo caso, el PC se planteaba en los documentos como mucho más que una política antidrogas, y se podría señalar que se proyectaba como un programa de renovación democrática del Estado colombiano, que pretendía superar los problemas estructurales de ilegitimidad e inequidad social. El PC trazaba un conjunto de derroteros políticos, económicos, sociales y culturales que lo instituían más en un programa de gobierno que en una política sectorial:

No cabe duda que Colombia padece de los problemas de un Estado que aún no ha sabido consolidar su poder, una falta de confianza en la capacidad de sus fuerzas armadas, policía y sistema judicial, de garantizar la permanencia del orden y la seguridad; una crisis de credibilidad en los distintos niveles y en las varias instancias de gobierno; y corrupción en la conducta de los sectores público y privado. Todo esto ha sido fomentado y agravado por los desestabilizadores efectos del narcotráfico, el cual, con sus vastos recursos económicos ha venido generando una violencia indiscriminada, y al mismo tiempo ha socavado nuestros valores hasta un punto comparable solamente con la era de la prohibición en los Estados Unidos.

De esta forma, y a pesar de haber logrado 40 años de crecimiento continuo, la economía colombiana no ha podido canalizar los beneficios de su prosperidad hacia el pueblo en general, ni ha logrado disminuir sus niveles de pobreza en forma significativa. La violencia y la corrupción, alimentados por el narcotráfico, han generado desconfianza entre los inversionistas extranjeros, hecho que ha sido uno de los mayores obstáculos en nuestro camino hacia la modernización. (Presidencia de la República, 1999, p. 1-2)

Al mismo tiempo que identificaba a las organizaciones insurgentes y de narcotráfico como los mayores problemas para el desarrollo de Colombia, establecía como prioridad la inserción económica plena del país en los circuitos globalizados, a través de la profundización de reformas fiscales y estructurales de cuño neoliberal. En síntesis, como lo afirmaba el DNP, era “una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo general es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia [...]” (DNP, 2006, p. 10)

El documento del PC era un documento temáticamente amplio escrito en tono informal, centrado en la necesidad de construir paz y desarrollo democrático en el país. Entre las “Diez estrategias del Plan Colombia” se contaban la económica, la fiscal y financiera, la de paz, la judicial y de derechos humanos, la antinarcóticos, la de desarrollo alternativo, la de participación social, la de desarrollo humano y la de relaciones internacionales. (Presidencia de la República, 1999; Observatorio Para la Paz, 2000).

Algunos analistas como Caycedo (2001) señalan que el PC se constituyó en la cristalización normativa del ordenamiento sociopolítico para Colombia diseñado por los Estados Unidos, que le asignaba no sólo un conjunto de funciones político militares en el orden interior, sino que constituía al país en una suerte de cabeza de playa de la estrategia geopolítica estadounidense para con Latinoamérica, instaurando una forma de injerencia normalizada sin precedentes en el siglo XXI, que incluso generó tensiones durante el periodo de formulación con actores como la Unión Europea, que fueron sorteadas por la abogacía del gobierno estadounidense, que no del colombiano. En todo caso, un signo claro de la primacía de la orientación estadounidense sobre el PC, fue su aprobación primero en el Congreso Estadounidense, antes de la publicación del decreto por parte de la Presidencia colombiana.

El documento señalaba que la nueva estrategia era de largo plazo, y que uno de sus ejes, que los detractores ubicaban como el principal y más problemático, era la renovación de la fuerza pública del país, que pasaba por un aumento de la capacidad operativa en términos de equipos, hombres y recursos, sin precedentes en la historia nacional o de América Latina.

El fortalecimiento de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas mediante un proceso de modernización, reestructuración y profesionalización es un paso esencial para que una y otras adquieran la capacidad de restablecer el estado de derecho y restaurar la seguridad de los colombianos en todo el país, y al tiempo impedir las incursiones de grupos irregulares y de grupos delictivos, especialmente los grupos asociados con el narcotráfico. (Presidencia de la República, 1999, p. 12).

Para cumplir la misión central y alcanzar los objetivos estratégicos enunciados en la versión en inglés del Plan Colombia, el gobierno Clinton dispuso de US\$1.337 millones con destino al Batallón Antinarcóticos y la Policía Nacional. Los recursos se emplearían en la compra de 30 helicópteros Black-Haw, 15 Huey, equipamiento de equipos infrarrojos para un avión Schweiser, instalación de radares en Leticia y Tres Esquinas, mejoramiento de bases militares en Perú y Ecuador, y logística para la interdicción aérea terrestre y marítima. Mientras el gasto militar representa el 84.9% de los US\$ 1.574 millones prometidos, 145 millones irán a la sustitución de cultivos, 93 millones a derechos humanos y justicia y otros 30 millones para los desplazados de la Amazonia. (Observatorio Para la Paz, 2000, p. 11)

Militarmente los objetivos se describían así:

La meta de los próximos seis años es la de reducir en un 50% el cultivo como procesamiento y distribución de la droga.

Objetivo No.1:

Fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes mediante esfuerzos integrales dirigidos por las Fuerzas Armadas:

(1) combatir el cultivo ilícito mediante la acción continua y sistemática del Ejército y de la Policía, especialmente en la región del Putumayo y en el sur del país y fortalecer la capacidad de la Policía en la erradicación de dichos cultivos. El gobierno no tolerará ningún vínculo entre los miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional con ningún grupo armado o fuerza al margen de la ley;

(2) establecer control militar sobre el sur del país con propósitos de erradicación. Destruir las instalaciones de procesamiento, y mejorar la intersección de drogas y de precursores en los medios terrestres, aéreos, marítimos y fluviales;

(3) restablecer el control gubernamental sobre las áreas clave de producción de drogas. (Presidencia de la República, 1999, pp. 13-14)

En contraste, y a pesar de que el ejecutivo defendía que era el objetivo central del PC, el desarrollo alternativo era el último de los objetivos estratégicos enunciados en el documento oficial y con la minoría de recursos asignados.

En consecuencia, las voces de crítica al PC fueron en ascenso. Esto se puede observar en arenas como el Congreso colombiano, en donde se realizó en abril del año 2000 un debate de control político convocado por los senadores Jaime Dussan y Amylkar Acosta para la discusión del PC, en el que se argumentó que este contradecía el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir Paz” del gobierno Pastrana, suplantándolo con una orientación de guerra a gran escala, sin que se hubiese surtido la discusión necesaria en el congreso o la sociedad civil.³⁸¹

En ámbitos académicos también se dieron intensas discusiones. El 15 de marzo del año 2000 se realizó el “Foro sobre la verdad del Plan Colombia” en la Universidad Javeriana, en el que participaron autoridades colombianas y de la embajada estadounidense, y en el que se evidenció una fuerte polémica que no enfrentó el interlocutor del gobierno colombiano, quien abandonó la sala una vez finalizada su intervención, dejando como defensores de la propuesta a las autoridades estadounidenses.³⁸²

Entre las múltiples críticas surgidas en dicho espacio académico, se destacaron la posición de condena a la intensificación de la militarización del problema de las drogas, la advertencia sobre la promoción de la guerra biológica a través de la propuesta de aspersiones con el hongo *Fusarium Oxisporum* y la previsión del recrudecimiento del conflicto en territorios muy afectados por múltiples formas de violencia y exclusión, sobre los que, además, ya estaba operando el paramilitarismo, cuyo combate no era uno de los

³⁸¹ “Vendiendo el alma al diablo” *Voz*, 03 de mayo de 2000, 6.

³⁸² “La verdad sobre el ‘Plan Colombia’” *Voz*, 22 de marzo de 2000, 4.

blancos del plan, y por el contrario, los territorios controlados por sus estructuras, concentrados en el norte del país, parecían excluidos de la intervención colombo-estadounidense. Lo anterior, a pesar de que actores nacionales e internacionales, como el Parlamento Europeo, lo ubicaban como una de las principales amenazas para la paz de Colombia, por su papel en la escalada de violencia contra los territorios afectados por los CDUI y el elevado grado de impunidad de sus acciones. (Parlamento Europeo, 2000; Universidad de los Andes, Fundación Compartir, UNDCP, 2001)

A pesar de la controversia política, el PC inició operaciones desde diciembre del año 2000, concentrando sus operaciones sobre el departamento del Putumayo y Caquetá, en donde, para mayo de 2001, ya se contaban alrededor de 30.000 hectáreas de CDUI asperjadas y se anunciaba su intensificación. Como lo afirmaba el recién posesionado embajador de EE.UU. en Colombia, Curtis Kamman, las AAG eran un componente estratégico esencial que continuarían fortaleciéndose³⁸³. Así, se desarrollaron grandes operaciones militares contrainsurgentes acompañadas de extensas operaciones de AAG en el país, en lugares no solo de grandes áreas de CDUI, sino en territorios considerados retaguardias estratégicas de la insurgencia por su control territorial e influencia política. (Vargas, 2001)

Desde diciembre del año pasado, la Brigada contra el Narcotráfico, fuerza elite entrenada por las Fuerzas Especiales de Estados Unidos, y que está compuesta por 14 mil hombres del ejército, la Fuerza Aérea, la Armada y la Policía, se ha dedicado a esta tarea en Caquetá y Putumayo. Allí, riega cargas de 450 y 500 galones de glifosato. Las operaciones se hacen de día y de noche.³⁸⁴

Con la intensificación de las operaciones militares y de aspersión, reiniciaron las manifestaciones en contra por parte de las comunidades afectadas, quienes anunciaban movilizaciones y propuestas alternativas a las AAG, que recuperaban acuerdos previos con gobiernos precedentes, y que se centraban en la sustitución concertada, desmilitarización del conflicto y respeto a los derechos humanos.

Por ejemplo, desde el Catatumbo, otro de los territorios priorizados para intervenciones del PC, Rafael Arciniegas, presidente de la Asociación de Juntas de Acción Comunal de La Gabarra, criticaba el accionar del plan señalando que se trataba de la

³⁸³ "Kamman frente a la fumigación" *El Tiempo*, 15 de junio de 2000, 1-2.

³⁸⁴ "Plan Colombia, al sur del Bolívar" *El Tiempo*, 26 de febrero de 2001, 1-12.

intensificación de estrategias probadamente destructivas para el territorio y las comunidades campesinas.

[...] en el Catatumbo sólo se ha visto la destrucción del Plan Colombia: 'Pastrana dijo que era para los pobres, pero no contra los pobres', [...] los habitantes de la región sólo han sentido la presencia militar.³⁸⁵

Por su parte, las comunidades afectadas en Putumayo también realizaban propuestas similares, al tiempo que continuaban denunciando los extensos daños ambientales, agropecuarios y sanitarios que producían las aspersiones, que señalaban como de un carácter marcadamente indiscriminadas, y que, por ejemplo, afectaban de forma generalizada las fuentes de agua para consumo humano. Entre las denuncias que levantaban, estaban las de al menos tres muertes producidas tras las aspersiones del primer trimestre del año 2000, en las que las víctimas presentaron un cuadro de vómito, diarrea y fiebre, previo al deceso.³⁸⁶ (Universidad de los Andes, Fundación Compartir, UNDCP, 2001)

Se debe señalar que para este momento, del conjunto de denuncias de las comunidades asperjadas, y en general, de los detractores del PECIG, la de mayor relevancia según los reclamantes, era la de la extensa destrucción de los modos de vida de las comunidades rurales producto del carácter indiscriminado de las AAG, que se evidenciaba en severos impactos agropecuarios que inviabilizaban la vida rural. Este elemento, que ya se configuraba como nuclear de la controversia entre la versión sobre el proceder oficial de parte de los promotores del PECIG y la versión de los detractores sobre su accionar en campo, continuaría siendo transversal durante la intensificación de las aspersiones que implicó la puesta en marcha del PC, y entró de forma decisiva en las arenas de toma de decisiones en forma de discusiones sobre el control y regulación de las aspersiones. (Nivia, 2001)

Así, una de las respuestas normativas al aumento de las voces de protesta y de quejas relacionadas con las AAG, así como de las exigencias de actores nacionales como el Ministro de Medio Ambiente, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, y de actores internacionales, en particular de sectores demócratas del Congreso de EE.UU., fue la publicación de parte del CNE y la DNE de múltiples resoluciones y directrices relacionadas con el control y seguimiento a las AAG, por medio de las cuales se

³⁸⁵ Citado por "Fumigaciones nos quiebran el espinazo" *El Colombiano*, 24 de mayo de 2000, 7A.

³⁸⁶ "Los vacíos de la fumigación" *El Tiempo*, 28 de mayo de 2000, 23.

instauraba un sistema de recepción de quejas, se establecía el mandato de contratar una auditoría ambiental externa a la DNE para adelantar las labores de control de parámetros de funcionamiento de las AAG y para adelantar estudios de impacto ambiental, y se establecía un Plan de Manejo Ambiental (PMA). (CNE, 2000a; 2000b; 2000c).

Entre los considerandos de la resolución 005 del 2000, una de las de mayor relevancia de la normatividad sobre el PECIG emitida en el período en la que se reformulaban los parámetros generales de funcionamiento, se indicaba:

Que frente al incremento de quejas por parte de la ciudadanía en varias regiones del país, ante las diferentes entidades del Estado como los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Instituto Colombiano Agropecuario, Salud, Medio Ambiente, Dirección Nacional de Estupefacientes y Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, debido a los presuntos daños ocasionados a la población, medio ambiente y actividades agropecuarias, por la presunta aspersion aérea con glifosato, es necesario buscar mecanismos idóneos, técnico-científicos que conduzcan a garantizar la protección de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos. (CNE, 2000c, párrafo 7)

El llamado a conformar una nueva Auditoría Ambiental, según la DNE, pretendía superar las limitaciones y críticas suscitadas desde las cortes, autoridades locales, legislativas y expertos a la labor de la Auditoría adelantada hasta ese momento, expresado así en una de las sesiones del CNE:

El Director Nacional de Estupefacientes recuerda a los asistentes que en la resolución 005 de 2000 del Consejo Nacional de Estupefacientes se acordó modificar el perfil de la Auditoría Ambiental actual, en el sentido que está constituida sobre bases solo estadísticas respecto de hectáreas fumigadas; perfil que, desde la inclusión de la reforma introducida en la Resolución 005, se modifica debe ser más amplio y propositivo en sus alcances: su tarea debe incluir efectos, entre otros, en personas, agua, suelos y producción. (CNE, 2000a, p. 10)

Es decir, la nueva Auditoría Ambiental externa a contratar debería realizar labores de campo para el control de los parámetros del PECIG, y por esta vía, superar las críticas sobre ausencia de estudios, monitoreo y seguimiento del impacto ambiental y sanitario de las AAG, que en buena medida se sintetizaban por la Contraloría, y que se retomaban como eje de la crítica a ese ejercicio de control por parte de los detractores del PECIG, así:

La Contraloría General de la República evaluó la Auditoría Ambiental contratada por la Dirección Nacional de Estupefacientes encontrando las siguientes irregularidades:

- Desde 1992, año en el cual se inició la contratación de la auditoría ambiental por parte de la DNE, los contratos se suscribieron con la misma persona, con excepción del último contrato y orden de servicios evaluados (junio de 2000), demostrando un favoritismo inconveniente.

- Se verificaron 8 contratos, con un costo total de \$1.047.962.210, a pesos de 2000, para un total de 60,5 meses, con una variación entre \$3 y 38 millones mensuales en promedio por contrato, sin una adecuada explicación de los criterios para la remuneración de estas actividades.
- No obstante el alto costo que esto representó no fueron mayores los beneficios obtenidos, dado que no se cumplieron a cabalidad los compromisos adquiridos conducentes a la determinación de la sostenibilidad ambiental de la aplicación de la política.
- En general la auditoría se constituyó en una verificación operativa de la fumigación en donde no se hicieron los seguimientos sobre los efectos generados.
- No se tomaron medidas de protección, prevención y mitigación de los mismos.
- No se realizaron las georreferenciaciones que permitirían el cumplimiento del procedimiento establecido por el Consejo Nacional de Estupefacientes.
- La auditoría contratada no advirtió sobre el incumplimiento flagrante de la normatividad y las disposiciones ambientales vigentes.
- No realizó las actividades y tareas necesarias y suficientes para poder establecer la magnitud de los efectos sociales, ambientales y económicos resultantes de la ejecución de la estrategia de erradicación, ni antes ni después de su aplicación. En los expedientes no aparecen los informes respectivos.

Por tanto después de casi 10 años de pagar una auditoría ambiental costosa, no se tiene certeza de los impactos que las fumigaciones han estado ocasionando en el medio físico, social y económico, a pesar de las numerosas quejas presentadas ante diversas instituciones y registros fotográficos ilustrando los daños a la flora en general y a cultivos alimenticios.” (ONIC, PCN, FENSUAGRO, 2002: pp. 70-71)

En todo caso, al interior del CNE se hacía un llamado a todos sus miembros, en particular a la Defensoría del Pueblo, a no realizar actos públicos alrededor del tema de las quejas contra el programa, dado que el mecanismo en construcción sería suficiente. El llamado de atención, adelantado por el Ministro de Justicia, estaba suscitado por la labor de investigación y pronunciamientos que venía adelantando tanto la Defensoría como la Procuraduría, y por el anuncio de acciones legales de parte de las comunidades que aludían afectaciones, procesos que a la postre se constituirían en los principales contrapesos para la implementación del componente de AAG del PC. (CNE, 2000a; 2000b)

En todo caso, la formulación de la nueva auditoría se presentaba como una garantía adicional al PECIG por parte del ejecutivo nacional, tanto de cara a la opinión pública colombiana, como frente a las autoridades políticas estadounidenses que exigían un adecuado manejo del tema de derechos humanos para la implementación del PC. La nueva auditoría tenía como objetivos:

1. Brindar elementos que le sirvan al Estado para evaluar la actividad de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato mediante indicadores de gestión ambiental, sanitarios y epidemiológicos.
2. Diseñar y aplicar los procedimientos para adelantar la supervisión a la correcta aplicación del programa de erradicación.
3. Evaluar bajo un enfoque de análisis multitemporal los impactos de carácter ambiental, social y agronómico que se puedan generar por el programa.
4. Recomendar al programa los ajustes técnicos pertinentes para su buen desempeño. (DNE, 2000:2)

De igual forma, la resolución 005 de 2000 del CNE creó el Comité Técnico Interinstitucional, instancia que, si bien había sido anunciada desde la formulación del PECIG en 1994, no había funcionado hasta ese momento. El CNE reinstauraba esta instancia, con la participación de los entes encargados de la vigilancia ambiental y sanitaria, respondiendo también a los requerimientos elevados por los entes de control, de participación continua y directa del Ministerio del Medio Ambiente en la regulación y seguimiento de las aspersiones. (CNE, 2000a)

De esta forma, el CNE parecía renovar los compromisos de regulación del PECIG a través de nuevos instrumentos, que reemplazaban a los severamente criticados en instancias jurídicas, políticas y de la opinión pública, por otros que anunciaban mayor autonomía frente a la DNE y al CNE, pero con similares objetivos de control y vigilancia expresados en forma continua en la normatividad instaurada desde la formulación de la política.

De esta forma, el conjunto de resoluciones y directrices presentadas para ese momento no solo pretendían dar respuesta a reclamaciones y exigencias de detractores del PECIG, sino que también abrían la puerta a la intensificación de las AAG a áreas de cultivos dónde se detectarían cultivos mezclados o fraccionados con cultivos lícitos e ilícitos, señalando que esta era una estrategia para evitar las aspersiones que no debía entenderse como obstáculo para la implementación del programa. Es decir, se legalizaba la aspersión sobre cultivos lícitos colindantes de los CDUI, evitando así posibles reclamaciones, por ejemplo, por destrucción de cultivos de pan coger, que era justamente una de las reclamaciones de desproporcionalidad de la política de parte de las comunidades asperjadas y los entes de control. La medida era al mismo tiempo una suerte de blindaje jurídico frente al aumento de las quejas y una defensa anticipada de las reclamaciones por venir en el marco del PC, así como una deslegitimación de las denuncias por violaciones

de derechos, en particular al de seguridad alimentaria, señalando que la destrucción territorial producida era consecuencia de la actividad ilegal incurrida por los CDUI. (CNE, 2000c)

Tras la publicación de las nuevas directrices de vigilancia y control no hubo cambios inmediatos en la forma de funcionamiento del PECIG, pues los concursos y contrataciones debían seguir procesos que terminaron por dilatarse ampliamente en el tiempo. En todo caso, las aspersiones continuaron y se intensificaron, suscitando continuas oleadas de protestas. (Defensoría del Pueblo, 2001)

Se debe señalar que las protestas suscitadas durante el inicio e intensificación del PC fueron de menor intensidad y extensión que las del inicio del PECIG, dado el proceso de desestructuración del tejido social que implicó el ascenso del paramilitarismo, el deterioro del conflicto armado, y el ataque a las organizaciones cívicas, comunitarias y agrarias que representaban los intereses de los cocaleros³⁸⁷. Así, en muchos casos las denuncias no iban acompañadas de protestas o reclamaciones formales, sino del desplazamiento forzado silente, motivado por la intensificación y degradación de la guerra, la inseguridad alimentaria y el no futuro productivo de las regiones intervenidas por el plan. (Defensoría del Pueblo, 2001)

En la Cauca, el único negocio que hoy es rentable es la venta de maletas, bolsos y cajas de cartón porque aquí todo el mundo se quiere ir [...] ³⁸⁸

Pero no sólo las comunidades se manifestaban en contra del PC; nuevamente los mandatarios locales alzaron sus voces de crítica. En Nariño, un departamento que las autoridades locales caracterizaban como de histórica vocación agrícola legal y con serias crisis económicas por las políticas comerciales y arancelarias neoliberales, consideraban las AAG como una amenaza más para la economía local:

[...] la alcaldesa de El Tablón, Mélida Bucheli, declaró que en ese municipio se han fumigado con glifosato grandes extensiones de cultivos de café y arveja, mientras que los campesinos observan que se pierden y que ninguna autoridad les da una respuesta sobre los responsables y sobre quién les va a resolver los daños y las pérdidas.³⁸⁹

El alcalde de Albán, en dicho departamento, denunciaba que las autoridades policiales habrían confundido los cultivos de arveja con los de amapola, y reclamaba por la

³⁸⁷ “Azotado por las fumigaciones” *Voz*, 10 de enero de 2001, 7.

³⁸⁸ “Cafeteros de Nariño rechazan fumigaciones” *El País*, 06 de julio de 2000, B5.

³⁸⁹ “Cafeteros de Nariño rechazan fumigaciones” *El País*, 06 de julio de 2000, B5.

ausencia de notificación a las autoridades locales sobre los procedimientos de aspersiones. El personero del municipio también denunciaba su carácter indiscriminado, que, señalaba, afectaban nuevamente cultivos de los programas de sustitución y fuentes hídricas, y junto al gobernador de Nariño, Jesús Rosero Ruano, solicitaban suspender las AAG.^{390_391}

En la misma línea de denuncia y argumental, los gobernadores de Nariño, Cauca, Tolima, Huila, Putumayo, Caquetá, Santander y Norte de Santander se pronunciaron rechazando las AAG y se declaraban en rebeldía frente a la implementación del PECIG en sus territorios, insistiendo en que se debía dar continuidad a las negociaciones de paz, que consideraban fundamentales en la resolución del problema de la droga, señalando que se debía transformar el modelo económico de las regiones y abordar el problema de los CDUI desde un enfoque social y de sustitución voluntaria distanciado del enfoque represivo del PC:

Seis gobernadores entraron en rebeldía. No se cansan de decir que no están en contra del manejo que del orden público debe tener el Gobierno Nacional y el presidente de la República. Pero quieren hacer oír y sentir. O como dice Parmenio Cuéllar, mandatario de Nariño, están dispuestos a cumplir el artículo 22 de la Constitución al pie de la Constitución que establece que la paz es un derecho y un deber de todos los colombianos. [...] Por eso insisten en que tendrán diálogos regionales con los actores armados sobre temas específicos en sus zonas –pero no negociaciones de paz-, que se oponen a la fumigación de los cultivos ilícitos y a los elementos militaristas y represivos contemplados en el Plan Colombia.³⁹²

El escenario territorial de las zonas afectadas por los CDUI, tal y como lo describían mandatarios locales y analistas del conflicto armado era desalentador, y estaba conformado por la degradación de la guerra, las violaciones sistemáticas a los derechos humanos y fenómenos como el aumento del desplazamiento forzado, que en conjunto, configuraban crisis humanitarias en las regiones priorizadas por el PC para adelantar las labores militares. En este contexto, las AAG, por ser la punta de lanza del PC, así como la cara más visible de la intervención estatal en la mayoría de regiones afectadas por la CDUI, se constituían uno de los pilares de la controversia política nacional. (Ruiz, 2011)

Cabe destacar que para ese momento, y considerando la magnitud de los desplazamientos forzados que llegaron a su mayor pico entre los años 1999 y 2002, ya se producían los primeros análisis desde diversos sectores, incluyendo las propias comunidades asperjadas, que concluían que uno de los objetivos de las AAG era la

³⁹⁰ “Arveja nariñense, CULTIVO ILÍCITO” *Voz*, 12 de julio de 2000, 6.

³⁹¹ “Aumentan cultivos ilícitos en Nariño” *El País*, 01 de agosto de 2000, B4.

³⁹² “Rebeldía contra el Plan Colombia” *El Espectador*, 17 de enero de 2001, 2A.

desocupación de los territorios. Así lo declaraba William González, de la Unión Patriótica en Calamar, Guaviare³⁹³. (Maldonado, 2011; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015)

Nos están como queriendo hacer saber que lo que quieren es que desocupemos el municipio, cosa que no lo vamos a hacer. Estamos orientando a nuestra gente que el municipio no lo podemos abandonar. Tenemos que estar preparados para las arremetidas. Porque sabemos que el Estado ha utilizado muchos métodos, tiene grupos paraestatales, tiene grupos paralelos a las fuerzas militares que son ellos que supuestamente van a hacer la 'limpieza', porque, dicen, una forma de combatir la subversión es quitándole las masas.³⁹⁴

En el Catatumbo la situación era igualmente crítica, como se relata en el informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia, que caracteriza la situación de implementación del PC y de accionar del paramilitarismo como una verdadera estrategia de tierra arrasada:

En 2000 se implementaron las aspersiones aéreas sin que se hubiesen puesto en marcha los proyectos sustitutivos prometidos. El accionar militar de las AUC con el auxilio de miembros de la institucionalidad estatal y el incremento de las fumigaciones, forzaron la huida de 50.834 personas de la región del Catatumbo y de 14.124 de Tibú, entre agosto de 1998 y agosto de 2002.

[...] En Norte de Santander fue evidente el patrón paramilitar de masacrar para desocupar territorios e imponer un nuevo orden social, político y económico, como lo señaló el Tribunal Superior de Justicia y Paz [...]

En ese departamento también se muestra la relación entre las fumigaciones y el desplazamiento y abandono de tierras. En este período la combinación de la estrategia paramilitar y de la estrategia estatal para combatir los cultivos de uso ilícito se relacionan con el abandono de doscientas cincuenta mil hectáreas de tierra (Centro Nacional de Memoria, 2015, pp. 268-269)

³⁹³ Según CODHES para este momento las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) presentadas por las personas que se veían forzadas a desplazarse por causa de las fumigaciones eran rechazadas sistemáticamente. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015) La CC reconocía tal situación en su auto 011 de 2009 del magistrado ponente Manuel José Cepeda, en el que señalaba: "La Corte considera que respecto del problema del subregistro de las personas desplazadas ha habido avances importantes, como lo anotaron varios de los presentes en la sesión de información técnica. Sin embargo, las autoridades reconocen que el sistema de registro, tal como se aplica y maneja actualmente, presenta problemas serios que causan el subregistro de la población desplazada, incluyendo (...) los obstáculos legales para el registro de personas desplazadas como consecuencia de acciones del Estado, como por ejemplo las fumigaciones de cultivos ilícitos". En consecuencia, ordenó: "establecer un cronograma de superación del subregistro de la población desplazada en el cual se distinga entre (...) desplazados por fumigaciones, grupos armados al margen de la ley cualquiera que sea su denominación y otras causas, factores o tipo de desplazamiento que anteriormente conducían a que la persona desplazada no fuera registrada". (Como citado en Corte Constitucional, 2014, p. 28)

³⁹⁴ "Azotado por las fumigaciones" *Voz*, 10 de enero de 2001, 7.

Años más tarde, las mismas conclusiones eran denunciadas por las organizaciones ecuatorianas que denunciaban los impactos de las AAG en la frontera binacional:

En el año 2001 la frontera ecuatoriana empezó a sufrir una de las políticas de violación al Derecho Internacional Humanitaria, cuando el gobierno de Colombia, impulsando una política que beneficiaba los intereses económicos de grandes empresas por apoderarse del suelo, inició el denominado Plan Colombia, lanzándose contra la población campesina con la gran excusa – que lo volvía incuestionable – de ‘combatir el narcotráfico’ de los grupos irregulares.

[...] Queda claro que si sabiendo de los riesgos y los impactos se sigue adelante, es porque el objetivo no era el combate a la droga, sino el acaparamiento y control de la tierra y los intereses empresariales. (Maldonado, 2011, p. 7)

Cabe destacar igualmente el precedente del uso de herbicidas en estrategias de destrucción de los tejidos ambientales y sociales de territorios en conflicto por parte de EE.UU. en el marco de sus guerras anti-insurgentes globales, como en el caso de los conflictos en Corea, Vietnam, El Salvador y Guatemala. El ecocidio, la destrucción de cultivos, el desplazamiento forzado y la urbanización precarizada observada en el caso colombiano, son consistentes con este *modus operandi* contrainsurgente de los EE.UU., que con el PC trasplantaba dicha estrategia al contexto de guerra contra las drogas en Colombia. (Glassman, 1992)

Igualmente es muy relevante señalar, que la reconstrucción territorial rural impulsada por la violencia estatal y paraestatal se reorientaba hacia la instauración de megaproyectos minero-energéticos y agroindustriales, a la par que establecía un nuevo control sobre las economías ilegales, procesos que si bien iniciaron su instauración a finales de la década de 1990 e inicio de la década del 2000, serían impulsados contundentemente durante los gobiernos posteriores, en particular los gobiernos de Uribe Vélez.

En medio de la intensificación del conflicto armado, y de las protestas de las comunidades asperjadas y las autoridades locales, se logró un acuerdo entre el gobierno nacional y representantes de comunidades de campesinos cultivadores de CDUI del Putumayo para suspender las AAG y avanzar en proyectos de sustitución voluntaria. (Defensoría del Pueblo, 2001)

Los habitantes del municipio de Puerto Asís, por consenso y en una lucha persistente, lograron que el Gobierno Nacional no fumigara allí. Sus campesinos se comprometieron a erradicar con las manos los cultivos ilegales. [...] Uno de los funcionarios de la Unidad Municipal de Asistencia Agrícola, Umata, observa que los parceleros recibirán dos millones de pesos en plata o especies (ganado, peces,

semillas, herramientas o aves) para dejar el sembrado de coca y empezar cultivos lícitos.³⁹⁵

La iniciativa, denominada “Pacto Social de Desarrollo Alternativo y Erradicación Voluntaria”, firmada en Puerto Asís, resultaba una conjunción *sui generis* entre los reclamos de las comunidades asperjadas, la intención de desescalar el conflicto por parte de las insurgencias implicadas en los diálogos de paz que ejercían control territorial armado sobre dichos territorios, y la voluntad del gobierno nacional de desarrollar el componente social del PC. Así, el gobierno promovió la conformación de asociaciones campesinas para agrupar a los beneficiarios, quienes en conjunto con la UMATA desarrollaron proyecciones productivas. El acuerdo fundamental era la suspensión de las AAG supeditada a la erradicación manual voluntaria, sostenida por inversiones destinadas al desarrollo alternativo, que consideraban aspectos como un primer desembolso para cubrir necesidades alimentarias de dos millones de pesos por núcleo familiar, así como el desarrollo de infraestructura y estrategias de comercialización que viabilizarán la sostenibilidad del proyecto. El plazo de erradicación establecido era de 12 meses a partir del primer desembolso denominado de seguridad alimentaria. (Defensoría del Pueblo, 2001; Mamacoca, 2000)

Sin embargo, un año después se reportaba la ruptura de los acuerdos con el reinicio de las AAG en el Putumayo, basado, por parte del ejecutivo nacional, en el incumplimiento de la erradicación voluntaria y el crecimiento de los CDUI en el territorio. La respuesta vino al unísono de parte de las comunidades asperjadas, las autoridades locales y los entes de control, quienes señalaron la baja adherencia y el gran incumplimiento del cronograma de inversiones acordado, en particular, del primer giro para seguridad alimentaria de los firmantes, que era el hito de inicio del plazo de sustitución acordado, y que un año después de firmado los acuerdo cubría sólo al 5% de la población firmante. (Defensoría del Pueblo, 2001; 2002)

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, a través de la Resolución Defensorial 004 de 2001, establecía un crítico diagnóstico de la situación de DD.HH. en el Putumayo, haciendo un recuento del proceso de construcción del “Pacto Social” y del subsecuente incumplimiento de parte del ejecutivo nacional, señalando que su diagnóstico sobre el cumplimiento de los compromisos de parte de los firmantes estaba por encima del 80%,

³⁹⁵ “Frontera en Putumayo: coca, petróleo y glifosato” *El Colombiano* 15 de abril de 2001, 7A.

siendo que las cifras de crecimiento del área de CDUI no atendía a la voluntad o responsabilidad de las comunidades comprometidas, sino de otros actores:

La fumigación que se llevó a cabo, pese a lo estipulado y prometido, coloca al Estado en la situación de parte que no respeta el acuerdo por ella misma establecido, el cual no podía dejar de honrar sin sacrificar la fe en su propia palabra. Más allá de la transgresión jurídica, los convenios de sustitución y las actas de intención, dieron lugar a la configuración de una representación colectiva que apuntaba a sostener la creencia de que la voluntaria asunción de la erradicación del cultivo ilícito ponía a salvo a la comunidad de las operaciones de fumigación aérea. El comportamiento público, en los casos a que alude esta resolución, no coincide con la fundada expectativa que bien podía mantener la comunidad campesina que se allanó a los pactos.

[...] Como se ha podido comprobar, la fumigación objeto de censura en esta resolución, destruyó, además de los cultivos ilícitos –materia de erradicación manual-, otras especies, necesarias para el sustento familiar de los beneficiarios de los pactos. Ahora, estas personas y comunidades enfrentan tanto la ruina de su economía familiar como un severo problema de seguridad alimentaria. Dadas las precarias condiciones de este conjunto de personas, la acción del Estado se erige en causa de violación de su derecho a la subsistencia, que se proyecta en un grave menoscabo a la integridad física y a la dignidad de los núcleos familiares y de sus miembros. Se trataba de implantar una política que fortalecería a la comunidad, alejándola de la marginalidad e ilegalidad. Sin embargo, la conducta arbitraria que se glosa, ha producido un efecto contrario al pretendido.

[...] Generada la violación a los derechos humanos de la población afectada, no debe el Estado ahorrar ningún esfuerzo para reparar material e integralmente el daño causado con su proceder. La situación de las personas y comunidades agraviadas, demanda que, igualmente, de inmediato, se proceda a proveer los medios para que ellas puedan satisfacer sus requerimientos vitales, sin los cuales su propia subsistencia se encuentra seriamente amenazada. (Defensoría del Pueblo, 2001, pp. 3-4)

Al amplió diagnóstico y crítica levantada por la Defensoría, fundamentada en trabajos de campo por medio de misiones de observación y por una extensa recolección de información de autoridades territoriales de índole política, sanitaria, social y demás, así como del análisis de la multiplicidad de quejas presentadas ante los entes de regulación locales, el Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes, levantaba una contundente voz de crítica al proceder de las AAG del PC, que representaban la intensificación del conflicto y la violación sistemática de los DD.HH., y por ello, solicitaba su suspensión inmediata. El CNE respondió inicialmente señalando que dicha directriz no era vinculante, por lo que no se suspendería el PECIG, y posteriormente extendió una sucinta respuesta a la Defensoría alrededor de su diagnóstico de violación de DD.HH. vinculadas a las AAG, en la que se señalaba que el PECIG cumplía con la normatividad y no se podían comprobar afectaciones ambientales, sanitarias o de DD.HH. por parte del mismo. (CNE, 2002; Defensoría del Pueblo, 2001)

No es posible que la suspensión de las fumigaciones se haga de una forma general y se conviene continuar con un tratamiento diferencial de aspersión aérea de cultivos ilícitos extensivos o industriales y continuar con las estrategias de desarrollo alternativo para los cultivos de economía campesina e indígena. (CNE, 2001a, p. 9)

Simultáneamente, desde el Congreso de la República, en la Comisión de Seguimiento a las Políticas Gubernamentales de Sustitución de Cultivos Ilícitos, Desarrollo Alternativo y Medio Ambiente, se denunciaban los impactos del proceder del PECIG en el territorio nacional y se acogía la propuesta defensorial de suspender las AAG, en el marco de un debate de control político desarrollado en mayo de 2001 en la Comisión Quinta del Senado, en el que se evaluaban los impactos de las aspersiones en el Sur del Bolívar (Defensoría del Pueblo, 2001a):

[...] el senador William Montes señaló que las fumigaciones en Santa Rosa, Cantagallo y San Pablo (sur de Bolívar) ocasionaron desplazamientos forzados, que resultaron más graves que el éxodo causado por la guerra. [...] Montes denunció que mientras 3.165 personas han huido por culpa de la violencia en esta zona del departamento, unas 22.265 se han quedado a la deriva, deambulando en busca de sustento, a raíz de las fumigaciones que se realizaron hace un par de meses.³⁹⁶

El fenómeno denunciado en el Congreso era consecuencia del despliegue de una campaña de AAG en el departamento de Bolívar, desarrollada en el marco de un posible despeje para diálogos de paz con el ELN, en donde el ejército, a través de tres batallones antinarcóticos entrenados en la base de Tres Esquinas (Putumayo), emprendió una extensiva campaña de erradicación que pretendía arrasar las 40 mil hectáreas calculadas en la Serranía de San Lucas en un mes, como parte de la segunda fase de operaciones contempladas en el Plan Colombia.^{397_398}

Cerca de mil campesinos resultaron desplazados solo del municipio de Santa Rosa, y el total de los afectados podría ser de 3.600 campesinos en la región. La descripción de los campesinos era similar a la de otras regiones:

‘Está todo quemado como si hubiera pasado candela...eso da tristeza’.

[...] Versiones que los cultivadores entregaron a la Umata, afirman que 16 mil 300 hectáreas fueron fumigadas, de las cuales 4 mil 815 eran cultivos de yuca, plátano, cacao, tomate, maíz, hortalizas, caña de azúcar y pastos. [...] 11 mil peces y 52.000 aves; las peladuras en la piel, decaimiento, ojos irritados y falta de apetito de 1.200

³⁹⁶ “Continuar fumigaciones es irresponsable” *El Tiempo* 23 de mayo de 2001, 1-8.

³⁹⁷ “Plan Colombia, al sur del Bolívar” *El Tiempo*, 26 de febrero de 2001, 1-12.

³⁹⁸ “Más cocaína pese al Plan Colombia” *Vanguardia Liberal*, 16 de mayo de 2001, 1A-3A.

cabezas de ganado bovino, 130 porcinos y 100 equinos y asnales; y el 70% de las fuentes hídricas de la zona resultaron afectadas.³⁹⁹

El Alcalde de Santa Rosa, Deimar Burgos Uribe, declaró la emergencia alimentaria por los impactos de las aspersiones y reiteraba el diagnóstico sobre las causas estructurales de la persistencia de CDUI:

Mientras el Gobierno no les dé condiciones dignas, ellos seguirán sembrando coca y se meterán a la montaña, porque no se dejarán morir de hambre. Con la fumigación, el Gobierno nos está haciendo un desierto...sólo nos falta construir pirámides, comprar camellos y hacerlos turístico.”⁴⁰⁰

La principal respuesta gubernamental fue la desatención de las denuncias y la continuidad del despliegue militar y de las aspersiones señalando continuamente a la opinión pública que las operaciones estaban bien reguladas y se desarrollaban en el marco de la normatividad, indicando además que los posibles daños generados serían menores y estarían en estudio por medio del sistema de recepción de quejas. En todo caso, como se había señalado desde el inicio de las AAG del PC, los posibles efectos colaterales de las aspersiones no comprometerían la implementación del programa, según lo declarado por el director de la Policía Antinarcóticos:

Es una política de Estado y un compromiso del presidente Andrés Pastrana', [...] mitigar el impacto social le corresponde a otras instancias del Gobierno: nosotros cumplimos con nuestro deber.⁴⁰¹

En ese contexto de cerramiento de los escenarios políticos de discusión de opciones alternativas a las AAG, y ante la falta de respuestas a las quejas por impactos socioambientales de las mimas, en el año 2001 se iniciaron casi simultáneamente dos procesos jurídicos contra la nación por el desarrollo del PECIG.

Por una parte la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), que alegaba afectaciones sanitarias y agropecuarias en sus comunidades, especialmente en los territorios de Nariño y Putumayo por el desarrollo de las AAG del PC, presentaron acción de tutela aduciendo violaciones al derecho de consulta previa, el derecho a la vida, a la existencia comunitaria, al medio ambiente sano, al libre desarrollo de la personalidad, al debido proceso y al derecho a la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan, contra la Presidencia de la República, el

³⁹⁹ “Del glifosato no se salvó ni siquiera lo del Plante” *Vanguardia Liberal*, 19 de abril de 2001, 3A.

⁴⁰⁰ “Del glifosato no se salvó ni siquiera lo del Plante” *Vanguardia Liberal*, 19 de abril de 2001, 3A.

⁴⁰¹ “Fumigaciones nos quiebran el espinazo” *El Colombiano*, 24 de mayo de 2000, 7A.

Ministerio del Interior y la Justicia, el Ministerio del Medio Ambiente, el CNE, la DNE y la Policía Nacional ante el Juez 15 del Circuito de Bogotá. (OPIAC, 2001)

La acción de tutela se presentaba en el marco de las continuas expresiones de protesta de las comunidades indígenas amazónicas por la forma de implementación de la erradicación forzada en sus territorios. Señalaban que estas desconocían su voluntad de erradicación voluntaria, demostrada por acuerdos previos cumplidos integralmente, y denunciaban que en el contexto de gran vulnerabilidad territorial y comunitaria en que se encontraban la mayoría de naciones indígenas colombianas dada la intensificación y degradación de la guerra, las AAG implicaban un riesgo inminente de exterminio, principalmente a través de la inseguridad alimentaria.

Los productores más preocupados por los efectos deletéreos que sobre su organización social tienen los cultivos ilícitos han sido los indígenas. Y son particularmente sensibles a las fumigaciones aéreas porque por lo general sus parcelas tienen diversos cultivos asociados, y la amapola y la coca están mezcladas con los cultivos de pancoger. (Camacho y López Restrepo, 1999: 21)

Inicialmente, el juez receptor de la tutela emitió la orden al CNE, en julio de 2001, de suspender las AAG en Putumayo y el resto del territorio nacional, hasta que se cumplieran los mecanismos de consulta, regulación y control previstos por la ley. No obstante, 15 días después el juez profirió fallo definitivo en el que revocaba la medida y no concedía amparo a los derechos alegados por la OPIAC, señalando que el mecanismo de tutela era improcedente para una organización colectiva, y que el mecanismo de consulta previa se circunscribía a los procesos de explotación de recursos naturales y no a la política de aspersiones. De igual forma, señalaba que los mecanismos de control y vigilancia del PECIG eran adecuados y la evidencia mostraba inocuidad del glifosato. (Mamacoca, 2016)

La decisión fue apelada por la OPIAC en primera instancia ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó el fallo del juez local, y en segunda instancia se presentó ante la Corte Constitucional, que proferiría fallo dos años después en el 2003. (Corte Constitucional, 2003)

Cabe destacar que durante el periodo de estudio de la tutela, la orden de suspensión de las AAG solo fue acatada para los territorios que aducían afectación, y que estaban solo parcialmente georeferenciados por el PECIG. Se debe señalar también, que respecto al caso de las afectaciones de comunidades indígenas de la Amazonia existía un precedente inmediato, dado por la orden de suspensión de las AAG durante mayo del año 2000 emitida por CorpoAmazonía, entidad encargada de la vigilancia y regulación ambiental de la región

amazónica, que incluía al Putumayo. Atendiendo a las denuncias de afectaciones ambientales, agropecuarias y sanitarias, esta entidad instruía al CNE a suspender las aspersiones. Dicha orden fue inmediatamente desautorizada por el Ministro de Ambiente, que señalaba que el PECIG era de carácter nacional y no regional, y que contaba con los requisitos para llevarse a cabo⁴⁰². En contraste, pocas semanas después, el Ministro de Ambiente reconocía que el país no contaba con los medios técnicos para adelantar una vigilancia ambiental exhaustiva del programa, y el ministro de salud algunos meses antes señalaba que no se habían adelantado estudios experimentales sobre los impactos del PECIG en salud en ningún momento de la implementación del mismo, lo que implicaba que la única forma de verificación y control al respecto fuese la “buena fe” policial.⁴⁰³ (Mamacoca, 2016; Ministerio de Salud, 2000)

Así, en un corto lapso se habían extendido solicitudes y órdenes de suspensión del PECIG de parte de autoridades políticas, legislativas, jurídicas, regulatorias y sociales que no fueron atendidas por el gobierno nacional, configurando nuevamente una posición de “innegociabilidad” de las aspersiones, similar a la del periodo de implementación inicial entre 1994-1997, pero esta vez no sólo ante las comunidades asperjadas y los mandatarios locales, sino antes sendos pronunciamientos de los entes de control y judiciales.

Simultáneamente al proceso interpuesto por la OPIAC, en febrero de 2001, dos abogados, Claudia Sampetro Torres y Héctor Alfredo Suárez, presentaron una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en contra del Ministerio del Medio Ambiente, el CNE y el ICA, exigiendo la reparación de las comunidades afectadas por las aspersiones y solicitando la protección inmediata de los derechos colectivos a gozar de un medio ambiente sano, la seguridad y salubridad pública, y la prohibición de uso de armas químicas y biológicas, así como la prevención de nuevos daños. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003)

Cabe destacar que tanto la tutela de la OPIAC como la acción popular no se limitaban a una relación sucinta de evidencias sobre las afectaciones, sino que arriesgaban una interpretación amplia del problema del PECIG, realizando una juiciosa revisión del desarrollo histórico de la política y de la normatividad establecida, que contrastaba con las pruebas sobre el incumplimiento de las normas de funcionamiento, extraídas parcialmente de los documentos publicados por entes como el CNE, el Ministerio de Medio Ambiente y

⁴⁰² “Los vacíos de la fumigación” *El Tiempo*, 28 de mayo de 2000, 23.

⁴⁰³ “Kamman frente a la fumigación” *El Tiempo*, 15 de junio de 2000, 1-2.

el Ministro de Salud, y pruebas relacionadas con las afectaciones agropecuarias y sanitarias extraídas directamente del relato de la comunidades, servicios de salud locales y diversas autoridades políticas y de control locales, como informes de Personería, Defensoría y declaraciones políticas. (OPIAC, 2001; Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003)

Entre otras, las acciones legales propendían por la desmilitarización de las intervenciones, la descriminalización de las comunidades afectadas por los CDUI, la apuesta por la sustitución voluntaria y el desarrollo alternativo, la opción de erradicación manual cuando fuera menester la erradicación forzada, entre muchos otros asuntos de la política que señalaban, se venían discutiendo y acordando en espacios de negociación y concertación con diversos mandatos ejecutivos nacionales, y que no se habían implementado. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003)

Sobre la evidencia científica, los demandantes señalaban

36.- Que hay suficientes opiniones, conceptos, estadísticas, informaciones y exámenes sobre la inconveniencia de la erradicación de cultivos mediante fumigación aérea o control biológico, a nivel nacional e internacional, de sectores públicos y privados. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 7)

Al igual que con la tutela de la OPIAC, el fallo del Tribunal se extendería hasta el año 2003. La acción cautelar de la demanda que pretendía la suspensión inmediata de las AAG fue negada, pero el Tribunal sí extendió órdenes de realización de estudios de impacto sociambientales al IDEAM, el instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), y al Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. (DNE, 2001)

Con todo, el conjunto de procesos judiciales, resoluciones y declaraciones de entes de control, y las continuas críticas y manifestaciones de los detractores del PECIG parecía llegar a un segundo punto culmen en el proceso de implementación de las AAG, esta vez, por las vías jurídicas y a través de los organismos de control, y no por medio de la movilización social, ya menguada por medios violentos.

En este contexto, y respondiendo a la coyuntura crítica del PECIG que ponía en manifiesto entredicho su legitimidad y legalidad, se emitió un hito normativo de gran trascendencia para el desarrollo del PECIG: el Plan de Manejo Ambiental (CNE, 2002).

El plan respondía a la necesidad de dar respuesta jurídica a requerimientos de evidencia científica de inocuidad del PECIG, así como de garantizar el correcto

funcionamiento de los programas de vigilancia y control, en el contexto de los procesos de tutela y acción popular en curso. La emisión del PMA y del conjunto de normatividad de control y vigilancia del PECIG mostraban el gran nivel de tensión política al que estaba sometido el programa, que incluso motivó la asistencia del presidente Pastrana a la sesión del 17 de abril de 2001 para discutir las medidas de respuesta a las acciones judiciales y a los requerimientos estadounidenses en curso (CNE, 2001b). El presidente no ocultó su sorpresa ante la constatación de la ausencia de información sobre impactos socioambientales disponibles para la defensa jurídica del programa:

El señor Presidente de la República pregunta a los asistentes: ¿15 años fumigando y hasta ahora se presentan todos estos interrogantes y movimientos: el glifosato es bueno o es malo? Hoy existe una preocupación del gobierno americano sobre estos aspectos. Se debe demostrar al mundo que el Estado está preocupado por la salud, por el medio ambiente, los posibles daños a los bienes. En este orden, es conveniente hacer una licitación internacional [...] (CNE, 2001b, p. 4)

De igual forma, respondía a históricas exigencias de entes de control, como la que se venía realizando desde mediados de la década de 1990 desde la Defensoría del Pueblo y que se reeditaba a comienzos de la década del 2000 (CNE, 1994b; 1996a; 1996b):

[...] la Defensoría ha solicitado reiteradamente a la Dirección Nacional de Estupefacientes y al Ministerio del Medio Ambiente, la necesidad de contar, por lo menos, con un Plan de Manejo Ambiental. (Defensoría del Pueblo, 2001a, p. 17)

[...] deben estar sometidas a un plan de manejo ambiental que proteja a la gente, animales y cultivos, porque como se ha desarrollado ha violado la Constitución y ha sido ilegal.⁴⁰⁴

De igual forma, el PMA era fruto de la gestión del Ministro de Medio Ambiente, Juan Mayr, que ocupó dicha cartera durante el período completo de la administración Pastrana, y que desde el inicio de su labor se había mostrado como un crítico de las AAG, dialogando con su trayectoria como ambientalista desde la dirección de ONGs como la Fundación ProSierra Nevada de Santa Marta, desde la que ejerció férreas críticas a los impactos del PECIG.

Aún así, su periodo de funciones en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente implicó el plegamiento a los objetivos del PC, incluyendo la implementación de las AAG. Al interior del CNE se puede observar su paulatino tránsito desde una posición que cuestionaba seriamente la necesidad de las AAG, criticando su efectividad y seguridad, hacia una posición que señalaba que no había evidencia de daño y que los mecanismos de

⁴⁰⁴ "Fumigaciones en el tribunal" *El Tiempo*, 16 de abril de 2001, 1-11.

regulación y control, como el PMA, eran necesarios para blindar jurídicamente la ejecución del PECIG. Sus exigencias en torno a las obligaciones de gestión ambiental del programa implicaron una movilización importante de recursos y no pocos conflictos con las autoridades del DNE y la Policía Antinarcóticos. (CNE, 1998e; 1998g; 2000a; 2001a; 2001c; 2001e; DNE, 2001)

En todo caso, el PMA venía cursando trámite al interior del CNE desde al menos 1996, como lo señalaba el Ministerio del Medio Ambiente, sin que se hubiera finalizado de acuerdo con los mandatos legales, lo que configuraba un escenario claro de incumplimiento normativo que le daba razón a las reclamaciones de los entes de control y que podían implicar el cierre del PECIG (Ministerio del Medio Ambiente, 2001). El Ministro Mayr instaba al pleno cumplimiento de la Resolución 005 de 2000, como método de blindaje jurídico. Así lo expresaba al interior del CNE:

El Ministro del Medio Ambiente precisa que no existe auditoría ambiental independiente y autónoma, que [si bien] se han adoptado medidas como las establecidas en la Resolución No. 005, su aplicación se ve muy rezagada; en la fecha no se ha contratado una nueva Auditoría Técnica.

[...] igual el Plan de Manejo Ambiental, en este último tema aún sigue la discusión y no se ha podido cerrar ese ciclo. Por lo tanto, pide el Ministro del Medio Ambiente al Consejo que se reúna ese Comité Técnico en forma permanente, traiga recomendaciones a la próxima sesión, que el gobierno se anticipe y no sean otros los que presionen soluciones.

[...] Enfatiza el Ministro del Medio Ambiente que se están propiciando debates en los Estados Unidos, en el Congreso Colombiano y advierte que de no actuar pronto es posible abocarse a situaciones complicadas. (CNE, 2001a, p. 7)

Cabe señalar que era la acción popular el proceso judicial que más generaba preocupación al interior del CNE y del ejecutivo nacional, dado el precedente de fallo de la CC en el año 1993, que señalaba que ese era el mecanismo idóneo para las reclamaciones por probables afectaciones socioambientales de las AAG (Corte Constitucional, 1993). Más allá de dicho precedente, la estructura y contenido de la demanda, eran motivo de preocupación por los potenciales efectos sobre el PC, especialmente porque se reclamaba la necesidad de que el PECIG contara con un Plan de Manejo Ambiental funcional, que no existía. (CNE, 2001b; 2002). En sesión extraordinaria del CNE esta preocupación se expresaba así:

El Director Nacional de Estupefacientes explica a los asistentes el flujograma de los pasos a seguir en esta acción popular y menciona que dentro de los procedimientos es posible se ordene la suspensión de las fumigaciones, de allí que es imperativa la instrucción del presidente de la sesión en cuanto, también, deberá manejarse un

solo discurso para efectos de la defensa de los intereses del Estado. (CNE, 2001b, p. 2)

[...] puede interpretarse ello por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca como que, en los actuales momentos, no existe Plan de Manejo Ambiental, allanando así el camino para que dicha Corporación opte por decretar la medida cautelar de suspensión del Programa de Fumigación por Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato, hasta tanto aquel sea expedido y aprobado. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2001, p. 2)

En ese escenario era urgente la demostración de medidas de control y vigilancia, que fue respondida con la publicación de la Resolución 341 del 4 de mayo de 2001 y 1065 de noviembre de 2001 del Ministerio del Medio Ambiente, que impuso la obligación del desarrollo de un PMA a la DNE:

La Dirección Nacional de Estupefacientes, deberá desarrollar en un término de hasta seis meses, sobre las áreas objeto de aspersión de Glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos, evaluaciones de impacto ambiental, conducentes a establecer la naturaleza y características de los posibles impactos ambientales generados por dicha actividad en los cuatro meses anteriores a la fecha de notificación del presente acto administrativo, prospeccionar los potenciales efectos ambientales en función de los hallazgos y proponer las medidas para mitigarlos y/o compensarlos (Ministerio del Medio Ambiente, 2001, pp. 6-7)

Las resoluciones pretendían ser un hito en la regulación ambiental del programa, intentando mostrar el compromiso gubernamental del ejecutivo nacional de subsanar los errores cometidos y de brindar bases objetivas de información ambiental para la toma de decisiones sobre las AAG. La resolución partía de un diagnóstico sobre el incumplimiento reiterado de requisitos técnicos para la medición de impactos, que invalidaba la metodología del estudio de impacto ambiental propuesta por el CNE, expresado en el documento de propuesta construido por esta entidad en los cinco años previos. Por ejemplo, señalaba que la metodología propuesta por el CNE no identificaba el tipo de exposición a las sustancias asperjadas, ni el análisis de las condiciones de exposición y la evaluación de efectos acumulativos. Tampoco establecía la localización de los ecosistemas y recursos naturales en riesgo, no identificaba zonas de manejo especial y no consideraba soportes para la medición de los impactos en los recursos naturales generados por las AAG. (Ministerio del Medio Ambiente, 2001)

Los análisis para determinar las áreas ambientalmente afectadas por el programa de erradicación, no se sustentan desde el punto de vista técnico ni científico, por cuanto no se dispone de los soportes cuantitativos ni cualitativos ni los soportes de investigaciones en programas relacionados con el objeto de la evaluación, que permitan determinar y valorar los impactos ocasionados sobre los recursos naturales por la aplicación del Glifosato, y por lo tanto, la estimación de riesgos planteada se presenta de forma muy general, lo cual no permite detallar ni precisar acciones para

determinarlos y prospectar su manejo de manera previa. (Ministerio del Medio Ambiente, 2001, p. 3)

De igual forma, el Ministro de Salud rechazaba los resultados parciales de diagnóstico ambiental del área de Putumayo que presentaba el protocolo de PMA del CNE por considerarlos excesivamente amplio y general.

El diagnóstico sobre la política de manejo ambiental del PECIG que realizaba el Ministerio de Medio Ambiente, y en el que basaba su imposición de un PMA, se puede considerar la síntesis de la gestión ambiental de la política de aspersiones hasta dicho momento:

- No se han generado los parámetros de valoración de los impactos y efectos ambientales generados por el Programa de erradicación con Glifosato, con los cuales se pueda establecer de manera clara y aceptable un nivel de certeza que soporte la toma de decisiones relacionadas con las medidas de manejo ambiental que se deben contemplar en el proceso de planificación e implementación de las labores de aspersión.
- Tanto en los documentos que hacen referencia al Plan de Manejo Ambiental para el territorio nacional, como para el Departamento del Putumayo, no se han diseñado el conjunto de programas, acciones y medidas concretas de manejo ambiental relacionadas con la prevención, control, mitigación, compensación y corrección, para los posibles impactos y efectos causados por el programa.
- No se han propuesto medidas especiales a implementar en las áreas aledañas al sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de prevenir, mitigar, controlar y compensar los posibles impactos y efectos ocasionados por el programa y que respondan, en particular a conservar la diversidad biológica y cultural, tal como lo establece la resolución 0005 del 2000.
- No se proponen acciones sistemáticas concretas para el seguimiento y monitoreo de las medidas de manejo ambiental y sus resultados, soportado en el diseño técnico de un conjunto de indicadores de calidad ambiental con los cuales debe operar el programa. (Ministerio del Medio Ambiente, 2001, pp. 4-5)

Entre las exigencias que hacía el Ministerio de Medio Ambiente al CNE para la formulación definitiva del PMA, estaban la caracterización ambiental y socioeconómica de las zonas afectadas, la plena identificación de ecosistemas sensibles, y el establecimiento de una franja de seguridad acorde con la normatividad para aspersiones aéreas en el país, especialmente considerando los riesgos de potenciales afectaciones de ecosistemas sensibles, zonas habitadas, cuerpos de agua, y demás elementos ambientales en riesgo.

De igual forma, el Ministerio del Medio Ambiente insistía en la necesidad de contratar la Auditoría Técnica Externa como direccionado en la resolución 005 del 2000 del CNE, que no había sido puesta en marcha por falta de proponentes internacionales al concurso

establecido por la DNE, siendo que los interesados habían planteado que los recursos destinados y las condiciones de operación propuestas no eran adecuados para la magnitud de la labor encomendada. Es decir, a pesar de que el CNE a través de la convocatoria a una nueva auditoría ambiental externa intentaba subsanar las falencias de la Auditoría desarrollada entre 1992 y 2000, el resultado del proceso de cambio era que no se contaba con Auditoría Ambiental. Con todo, el CNE, consciente de la situación, contrató un solo profesional, para adelantar la auditoría transitoria, que constaba de visitas ocasionales a las bases de operaciones para verificar condiciones de funcionamiento del PECIG, que no implicaban levantamiento de muestreos u otra clase de información cualitativa o cuantitativa de campo, ni cumplía con ningún protocolo establecido o requisitos de manejo ambiental como los que estaba imponiendo el Ministerio de Medio Ambiente. (CNE, 2001c, 2001d, 2001e)

Como se observa, si bien el Ministerio de Medio Ambiente se había acercado a la agenda política mayoritaria del ejecutivo nacional que hacía de las AAG un requisito indispensable del PC y del programa político gubernamental, el PMA propuesto partía de un diagnóstico que pasaba por validar la argumentación de los detractores del PECIG y exigía un conjunto de medidas de control y vigilancia, que si bien se habían discutido y anunciado previamente durante la implementación del PECIG, en esta ocasión tenían mayor visibilidad e importancia, dados los requerimientos legales y políticos de contexto, y que debían ser planeadas atendiendo a criterios técnico operacionales, como presupuestos, cronogramas y guías, que previamente no se habían desarrollado.

Por lo anterior, la actuación del Ministro de Medio Ambiente generó reacciones de preocupación al interior del CNE y reacciones legales desde el DNE, que instauró recursos de reposición, argumentando principalmente la incapacidad de discernir entre impactos ambientales producidos por los CDUI y los posiblemente provocados por las AAG, la no responsabilidad central del DNE en el proceso de control y vigilancia de la política, y estrechez de plazo para cumplimiento de las medidas, especialmente considerando el amplio conjunto de parámetros técnicos de medición de impactos ambientales (Ministerio del Medio Ambiente, 2001a). La respuesta del MinAmbiente fue contundente a las reclamaciones:

[...] la finalidad que tiene la caracterización es precisamente la de obtener la aproximación más acertada a los posibles impactos que puedan derivarse de la operación del programa sobre los componentes físicos, bióticos, económicos y sociales para, de esta manera determinar las medidas correctas de prevención,

mitigación o compensación a implementar. (Ministerio del Medio Ambiente, 2001a, p. 4)

La DNE argumentaba la falta de competencia para ejecutar la totalidad del PMA como impuesto, señalando que su labor se circunscribía a la coordinación del PECIG y no su ejecución, ante lo que el Ministerio de Medio Ambiente señalaba que

Los 6 puntos mediante los cuales se solicita a la Dirección Nacional de Estupeficientes ampliar, reformular y precisar el Plan de Manejo Ambiental, requieren para realizarse de la participación de diferentes entidades del orden nacional y regional, y para ello es necesario definir tiempos, términos presupuestos, acuerdos, convenios y demás aspectos técnicos y administrativos, sin los cuales no se podrá dar cumplimiento a los requerimientos de ese Ministerio. (Ministerio del Medio Ambiente, 2002, p. 2)

El Ministerio de Medio Ambiente señalaba que efectivamente era esta entidad la encargada de ejecutar y coordinar el PECIG, y por ende el PMA, pues este era un requisito legal para su ejecución, más allá de la participación interinstitucional:

En otras palabras, la **DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFICIENTES -DNE-** es la entidad gubernamental que tiene bajo su responsabilidad la coordinación, puesta en marcha y ejecución del Plan de Manejo Ambiental, por ser este parte integral del PECIG. Es decir, es la encargada de velar porque en el desarrollo del PECIG, se observen y tengan en cuenta por los actores que estén bajo su coordinación, las medidas de manejo, prevención, mitigación, control y compensación ambiental a que haya lugar. (Ministerio del Medio Ambiente, 2002, p. 3, énfasis en el original)

La DNE también reclamaba como excesivas las franjas de seguridad impuestas, ante lo que el Ministerio replicaba señalando el carácter diferenciado de las AAG agrícola y antinarcóticos, y el mayor riesgo de deriva de las últimas, con lo que de nuevo, recogía uno de los argumentos centrales de los detractores del PECIG, que señalaban la falacia de la extrapolación argumental de uno y otro uso, para defender la seguridad del PECIG. (CNE, 2001d)

En relación con la franja de seguridad establecida por el Ministerio del Medio Ambiente de 200 metros para la protección de cuerpos de agua, es pertinente aclarar que el Decreto 1843 de 1991, contiene preceptos de carácter ambiental para la aplicación de plaguicidas en ámbitos diferentes a los de erradicación de cultivos ilícitos, que no limitan las competencias de este Ministerio, esto es, dicho Decreto determina parámetros de tipo técnico para el uso y manejo de plaguicidas en cultivos lícitos, estableciendo que las operaciones se realizan en condiciones normales, escenario donde los posibles impactos ambientales son completamente diferentes a los del PEIG.

[...] Adicionalmente, la franja de seguridad de 2.000 m alrededor de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales determinada por el Ministerio del Medio Ambiente en la Resolución 1065 de 2001, se fundamenta en el riesgo asociado de la deriva del glifosato en el momento de su aplicación sobre cultivos ilícitos y en la

fragilidad y la importancia estratégica desde el punto de vista social, económico y ecológico de los ecosistemas presentes en dichas áreas. (Ministerio del Medio Ambiente, 2002, p. 5)

El PMA también establecía el requerimiento de muestreo de campo amplio de todas las zonas afectadas por el PECIG que implicaba la toma sistemática de muestras vegetales, de aguas, suelos y de tejidos humanos para vigilancia de impactos socioambientales que nuevamente eran inéditos en la política por su rigurosidad, sistematicidad y por sus exigencias técnicas y económicas (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2002). Entre los indicadores de muestreo estaban

a- Indicadores

Suelos: pH, CIC, Relación de bases intercambiables, Concentración de Glifosato y su metabolito, AMPA, Determinación de Contaminación, Nitrificación (Nitratos, Nitritos, amonio), Recuento de Fijadores de Nitrógeno, Solubilizadores de Fosfato, Textura, Porcentaje de materia orgánica, Fósforo Total y Disponible, Porcentaje de arcillas y Toxicidad.

Agua: pH, OD, DQO, Turbidez, Color Temperatura, Conductividad Eléctrica, Nitratos, Nitritos, Amonio, Fosfato Disuelto, Magnesio y Calcio, Concentración de Glifosato y AMPA.

En Sedimentos: Glifosato y AMPA, Granulometría y Materia Orgánica.

b- Sitios de Muestreo:

Estos se harán en áreas previamente georreferenciadas, representativas de las zonas de aspersión.

Región Amazónica: Se determinarán las siguientes zonas: Caquetá, Guaviare y Putumayo

Región del Catatumbo: Se escogerá la zona de vertiente y valle en norte de Santander.

Región Magdalena y Cauca Medio: Sur de Bolívar, Noreste Antioqueño y occidente Santander

Región Macizo Colombiano: Tolima y Cauca.

La DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES -DNE- deberá realizar el muestreo en suelos después de la aspersión, a los quince y sesenta días. A partir de estos resultados y en los sitios muestreados en donde se identifique la persistencia del glifosato, o su metabolito, deberá extender el seguimiento a los cuatro y seis meses siguientes a la aspersión, con el fin de adoptar medidas preventivas o correctivas según corresponda.

Para todos los casos del programa de monitoreo ambiental, los puntos de muestreo deberán estar georreferenciados. (Ministerio de Medio Ambiente, 2001a, pp. 9-10)⁴⁰⁵

El PMA establecía un conjunto de medidas correctivas cuando se detectaran afectaciones socioambientales, entre las que se señalaban las de recuperación de suelos y aguas afectadas por medios físicos, como arcillas y fertilizantes, establecimiento de un programa de vigilancia epidemiológico cuando se presentaran quejas de afectaciones a la salud y compensaciones económicas de acuerdo al sistema de recepción de quejas establecido.

En definitiva, el PMA exigía la elaboración de un mapeo socioambiental sin precedentes en el PECIG, para establecer una línea de base para el monitoreo y evaluación de impactos. De igual forma, establecía franjas de seguridad de entre 200 y 2.000 metros frente a elementos ambientales en riesgo, como cuerpos de agua, zonas de páramo, zonas de parques naturales, zonas habitadas y zonas de interés socioeconómico, como proyectos de sustitución. (Ministerio del Medio Ambiente, 2001; 2001a)

La resolución del Ministerio de Medio Ambiente citaba la reclasificación de la mezcla de Glifosato+POEA+Cosmoflux (1%) usada en el PECIG como medianamente tóxica (III) según el ICA, y establecía la dosis de aplicación en 8 litros/hectárea de la solución Reoundup SL + Cosmoflux 411. Cabe destacar que la revelación de la composición técnica de la mezcla usada para aspersiones también atendió a la necesidad de responder a una de las demandas de la acción popular que solicitaba establecer los componentes de la mezcla usada, así como su grado toxicológico, situación que llevó al MinAmbiente a solicitar al ICA la información correspondiente, estableciéndose que, efectivamente, la mezcla usada tenía una clasificación toxicológica de mayor riesgo que la anunciada para el glifosato de forma individual durante todo el proceso de implementación de la política. (CNE, 2001d; 2001e; 2001f)

Finalmente, el PMA asignaba un rol de control más activo y vinculante a los entes encargados de la vigilancia de impactos sociambientales y sanitarios así:

⁴⁰⁵ Tras recurso de reposición el Ministerio de Medio Ambiente por Medio de la Resolución 108 de 2002 disminuyó los parámetros requeridos estableciéndolos así: "El Ministerio considera que, con relación a los indicadores se debe ajustar la medición, para el componente agua: la concentración del glifosato y su metabolito AMPA, pH, Temperatura y Oxígeno Disuelto; para suelos: Concentración del glifosato y AMPA, pH, textura, % de materia orgánica, fosfatos, nitrógeno total y conteo de macroorganismos (lombriz de tierra); en sedimento se ratifican los indicadores de la resolución 1065 de 2001." (Ministerio del Medio Ambiente, 2002, p. 11)

ARTÍCULO QUINTO – El Ministerio del Medio Ambiente, el Instituto Colombiano de Agricultura -ICA_ y el Ministerio de Salud dentro de sus competencias, supervisarán la ejecución de la actividad y podrán verificar en cualquier momento el cumplimiento de los lineamientos y obligaciones contenidas en la presente providencia y en el Plan de Manejo Ambiental. (Ministerio de Medio Ambiente, 2001a, p.13)

Cabe señalar que el papel del Minambiente paso a través de estas resoluciones de las exigencias e imposiciones, a la sanción, pues a través de la Resolución 1065 de 2001 anunciaba la apertura de investigación administrativa contra la DNE por el incumplimiento de la resolución 341 de 2001.

Además del PMA, el otro elemento de mayor relevancia en materia de regulación del PECIG fue el procedimiento para la atención de quejas de presuntos daños, establecido en la Resolución 0017 del 4 de octubre de 2001 del CNE, que, en todo caso, como parte de los considerandos señalaba a las AAG como acción estratégica del PC y citaba compromisos de ejecución de la política antidrogas para con el gobierno estadounidense. (CNE, 2001)

Que con ocasión de la erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida glifosato, se pueden producir efectos colaterales que afecten los cultivos lícitos aledaños.

Que el programa de erradicación de cultivos ilícitos cuenta con nuevos sistemas y avances tecnológicos de información satelital para la detección de plantaciones ilegales, tales como: imágenes satelitales de resolución media, fotografías aéreas de alta resolución a color y pancromáticas, sistemas de localización satelital de las aeronaves de fumigación, con los cuales se logra una mejor y mayor protección de los derechos de los particulares en las zonas sometidas al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

Que frente al incremento de quejas por parte de la ciudadanía en varias regiones del país, debido a los presuntos daños ocasionados a las actividades agrícolas, por la aspersión aérea con el herbicida Glifosato se hace necesario expedir un reglamento orientado a la atención ágil y eficaz de las mismas. (CNE, 2001, p. 3)

El mecanismo estaba a cargo de la propia DNE y la DIRAN, que a partir de la expedición de la resolución centralizarían el proceso de recepción de quejas y gestión de la información relacionada con las mismas. De esta forma estas instituciones se configuraban en juez y parte del proceso de recepción y trámite de quejas, pues eran simultáneamente, los diseñadores y ejecutores de la política, y contra quienes se levantaba el mayor número de quejas.

La recepción de quejas se realizaría a través de las Personerías Municipales presencia en todos los municipios del país. Debían presentarse de forma verbal o escrita

conteniendo diez elementos de información obligatorios, entre los que se encontraban copia del mapa cartográfico del municipio en donde se ubicara el predio presuntamente afectado, copia del título de propiedad del predio, fecha y hora de la aspersión, relación de daños, entre otros. (CNE, 2001)

El mecanismo implicaba dos visitas técnicas: la primera, realizada por el ICA o la UMATA de la localidad, en la que se realizaba una verificación preliminar de la denuncia, y de la cual debía levantarse acta para ser enviada a la DNE y a la DIRAN. Esta última, debía verificar los datos de fecha y hora de realización de aspersiones por medio de reporte de vuelo con datos de localización satelital, señalando que,

Si con base en la certificación anterior se concluye que no se realizaron aspersiones aéreas en la zona a que se refiere la queja, tal conclusión será comunicada por la DIRAN en forma inmediata al Personero y a la DNE. (CNE, 2001, p. 4)

La segunda visita técnica estaba a cargo del “grupo de quejas” designado por el DNE, quienes determinaban si había nexo de causalidad entre las AAG y los daños observados, debían levantar “Acta de Reconocimiento” y estimarían monto económico de compensación en caso de hallar responsabilidad estatal. El plazo de realización del procedimiento se fijaba en 17 días corridos a partir de la presentación de la queja. Y se señalaba que,

PARÁGRAFO: La visita de campo a que se refiere este artículo no se llevará a cabo, en aquellos casos en que las condiciones de orden público, debidamente certificadas por la Policía Nacional, no la permitan. (CNE, 2001, p. 5)

Como se ve, a pesar de que el mecanismo se planteaba como ágil y oportuno, implicaba una articulación interinstitucional compleja, la movilización de grupos de trabajo para múltiples visitas de campo y la elaboración de múltiples informes y actas en cortos periodos de tiempo. Aún más, establecía limitantes frecuentes para la realización del procedimiento, como la guerra en los territorios, e imponía requisitos para la presentación de quejas que los campesinos cultivadores señalaron rápidamente como incumplibles, en particular el requisito de título propiedad de los predios, que en su gran mayoría eran de colonización y estaban en disputa de legalización.

De igual forma, si se considera que la mayoría del territorio priorizado para las AAG del PC estaba en territorios en disputa por actores armados, con amplia y activa presencia de grupos insurgentes y paramilitares, y que a la no realización de la visita, o el cierre de la queja por la información dada por la DIRAN sobre ubicación de las AAG no procedía ningún

recurso ni mecanismo alternativo, se comprende que rápidamente la Defensoría del Pueblo y otras voces detractoras del PECIG denunciaron el mecanismo como poco eficiente y confiable por el conflicto de interés que implicaba el papel de la DNE y la DIRAN.

En todo caso, la forma en que funcionaba el sistema de quejas también atendía a la preocupación del pleno del CNE, que si bien reconocía la necesidad de crear el sistema de quejas, manifestó desde el inicio la preocupación por promover una “avalancha de quejas” a través del mismo.

[...] En ese mismo sentido reafirma la Ministra de Salud: esto puede significar abrir la puerta para una cantidad ilimitada de peticiones de dinero. El doctor Moreno considera también, que se termina creando un monstruo [...] (CNE, 2001b, p. 7)

Al interior del CNE se discutía la necesidad de evitar términos que implicaran la responsabilización estatal por daños causados con las AAG, especialmente los impactos económicos sobre las cosechas de pancoger, y se promovía el no uso del término indemnizaciones y su sustitución por el de “restitución de cosechas”. La promulgación del sistema de quejas logró el objetivo de mostrar resultados en materia de control del PECIG, al tiempo que abortó la creación del monstruo que temía el ejecutivo nacional, a través de los procedimientos diseñados, que demostraron rápidamente ser barreras de acceso para los quejosos.

Así, la estrategia de respuesta normativa de regulación y control del PECIG resultaba en nuevas críticas y en el diagnóstico de un panorama que brindaba pocas garantías de ejecución efectiva de los mecanismos propuestos, al tiempo que centralizaba y cerraba parcialmente la vía de reclamación que venía siendo relevante para el posicionamiento político de actores locales y entes de control alrededor de la forma de ejecución del programa, en un mecanismo que desde el comienzo parecía diseñado para dificultar los procesos de reconocimiento y reparación de lo que los promotores del PECIG denominaban “daños colaterales” de las AAG.

En todo caso, si bien el PMA no se había puesto en plena ejecución para el primer semestre del 2002, como se señalaba al interior del CNE, y la auditoría externa internacional no se había iniciado por falta de oferentes a la convocatoria abierta por el CNE, pues alegaban presupuesto insuficiente y condiciones de operación inseguras, las AAG no pararon de intensificarse. El principal mecanismo de control del programa era en ese momento, y para el periodo comprendido entre los años 2000 y 2002 aproximadamente, la denominada auditoría transitoria, que constaba de un solo profesional contratado a tiempo

parcial que ejercía labores de control *in situ* ocasionales en las bases de operaciones antinarcóticos, pero que no hacía acompañamiento de operaciones de AAG, ni realizaba ninguna clase de labores de muestreo ambiental o sanitario, sino solo inspección visual en visitas espaciadas en el tiempo. (CNE, 2002)

Llama la atención que las consideraciones sobre seguridad eran aducidas como obstáculos para la realización de las labores de vigilancia y control, tanto para la auditoría externa, como para el PMA y para el sistema de recepción de quejas, pero no implicaban la disminución de las labores militares y de AAG en los territorios intervenidos por el PC. De hecho, la intensificación de las AAG en dichos territorios no cesaba, como lo demuestra la solicitud de autorización de AAG nocturnas ante el CNE por parte de la Policía Nacional, que si bien fue rechazada por este por falta de competencia, fue posteriormente aprobadas por órganos militares: se fumigaba de día y de noche. (CNE, 2002; Ministerio de Justicia y del Derecho, 2002)

Sin embargo, los reportes del nuevo sistema de información SIMCI, que se había establecido para promover un contrapeso a las cifras establecidas por el gobierno estadounidense sobre CDUI en Colombia, daba malas noticias para los promotores del PECIG con sus primeros informes sobre los años 1999 y 2000, que retrospectivamente se establecían como línea de base de los cálculos oficiales del gobierno colombiano, y que permitían afirmar que para el 2001 Colombia había alcanzado una cifra récord de 150.000 hectáreas de CDUI de coca, cifra incluso mayor que la manejada por el gobierno estadounidense para la fecha. (CNE, 2001a)

En ese contexto, finalmente el SIMCI tomó vuelo. Así, en la sesión extraordinaria del 15 de marzo del 2001 en la que se presentaron los resultados parciales del primer informe del nuevo sistema, se dieron intensas discusiones sobre las cifras a publicar, siendo que las discusiones metodológicas sobre el informe fueron sistemáticamente supeditadas a los objetivos políticos de mostrar buenos resultados de las AAG del PC, pues explícitamente se escogieron las cifras más bajas posibles, asumiendo que se evitaría entrar en detalles sobre la forma de su obtención o cualquier detalle que comprometiera políticamente al gobierno colombiano. (CNE, 2001a)

De forma sorprendente, también se observó que durante el conjunto de reuniones del CNE en que se discutieron los resultados del SIMCI y se preparó la presentación de resultados para la comunidad internacional, una de las explicaciones sobre el

comportamiento creciente de los CDUI de coca, defendida por el director de la DIRAN, General Socha, era una aceptación de la ineficacia como herbicida del glifosato sobre la plantas de coca:

El Brigadier General Socha argumenta que debe tenerse en cuenta que la fumigación con glifosato acaba con la hoja no con la planta y luego salen otra vez las hojas, complementa el General Tapias que en estos casos se deja de producir 2 o 3 cosechas. (CNE, 2001a, p. 5)

[...] El General Socha dice que no solo se corren los cultivos, pues los existentes se regeneran. (CNE, 2001e, p. 6)

En cualquier caso, tanto las cifras provisionales del SIMCI como las cifras estadounidenses daban cuenta de un marcado aumento de los CDUI, que pasaba por fenómenos como el rebrote, la resiembra, la migración de cultivos, entre otros.

Las estadísticas de las autoridades señalan la aparición de nuevos cultivos de coca, incluso, en sitios en donde no se contemplaba una sola mata.⁴⁰⁶

La respuesta del ejecutivo nacional, con respaldo y apoyo pleno del gobierno estadounidense que consideraba las cifras como un punto de partida en el contexto de la aplicación del PC, comprendido como estrategia de mediano plazo, fue la intensificación de las operaciones militares contrainsurgentes y antinarcóticos.

Así, en el Catatumbo desde mayo de 2001 se desarrolló la Operación Catatumbo para erradicar 30.000 hectáreas de plantaciones de coca. Era la segunda operación contra CDUI en la región en dos años; la primera fue en abril de 2000 con una meta de 4.000 hectáreas. Antes del inicio de la Operación Catatumbo, los congresistas miembros de la Comisión Interparlamentaria de seguimiento a los cultivos ilícitos, desarrollo alternativo y medio ambiente dirigieron una comunicación al director de la DIRAN, en la que señalaban la irregularidad e ilegalidad de las AAG, considerando la persistente ausencia de un PMA aprobado pero no ejecutado. También recomendaban llegar a acuerdos que no implicaran AAG, con lo que estaba de acuerdo el Gobernador departamental, que solicitaba optar por la erradicación manual, al tiempo que la Defensoría del Pueblo recordaba los acuerdos establecidos entre el ejecutivo nacional y las comunidades asperjadas del Catatumbo, a raíz de las movilizaciones de 1997 y 1998, y que caracterizaba como incumplidos.⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ "Plan Colombia, al sur del Bolívar" *El Tiempo*, 26 de febrero de 2001, 1-12.

⁴⁰⁷ "Glifosato con concertación, fórmula para el Catatumbo" *El Colombiano*, 04 de junio de 2001, 7A.

En todo caso, las AAG se reiniciaron en 2001 y poco después se presentaron importantes manifestaciones campesinas en Tibú, que dejaron como saldo la quema de la estación de bomberos y del depósito de glifosato que iba a ser usado en las labores de erradicación. Los manifestantes exigían una comisión negociadora de orden nacional.⁴⁰⁸-
409

Las protestas, que incluyeron acciones como el bloqueo de vías, resultaron en un cese de aspersiones y nuevos acuerdos de sustitución voluntaria y concertada, similares a los establecidos en Putumayo previamente. Las similitudes no solo se establecieron alrededor de los puntos acordados, sino del balance que se presentó un año después, en el que si bien la Defensoría del Pueblo señalaba alto cumplimiento de los compromisos campesinos e incumplimiento de los gubernamentales, el panorama de crecimiento de los CDUI en ese territorio, al igual que en el Putumayo, era el argumento central del reinicio de las operaciones de AAG en el Catatumbo.

La Operación Catatumbo desarrollada en el año 2002 con el objetivo de erradicar 12.000 hectáreas de CDUI, contó con un gran despliegue militar que incluyó 8 avionetas fumigadoras escoltadas por 14 helicópteros artillados y presencia de múltiples batallones militares en terreno. A la par que el gobierno decretaba un balance positivo de la operación, con la erradicación plena de los CDUI objetivo, las comunidades señalaban un saldo diferente⁴¹⁰:

Miles de peces muertos, cosechas perdidas de yuca, plátano y maíz, fuentes de agua contaminada y personas con infecciones en la piel, es el otro balance que deja en El Catatumbo (Norte de Santander) la fumigación [...]⁴¹¹

Miguel Lucero, representante de las comunidades campesinas del Putumayo, reclamaba que de esa forma se incumplían los acuerdos alcanzados con Pastrana, dado que en ellos se estipulaba que después de recibir el subsidio de alimentación se tendría un año para sustituir la coca por cultivos lícitos. El plazo ni las condiciones para la sustitución se habían cumplido⁴¹². La situación de la destrucción de cultivos de palmito y chontaduro, que estaban dando buenos resultados comerciales y eran parte de los programas de

⁴⁰⁸ “Fumigación genera vandalismo” *Vanguardia Liberal*, 10 de junio de 2001, 14B.

⁴⁰⁹ “Asonada en Tibú por fumigaciones” *El Tiempo*, 10 de junio de 2001, 1-34.

⁴¹⁰ “Reinician fumigaciones en zona del Catatumbo” *El Nuevo Siglo*, 04 de junio de 2002, 6.

⁴¹¹ “Denuncias por fumigaciones” *EL Tiempo*, 25 de junio de 2002, 1-14.

⁴¹² “El glifosato no separa cultivos” *El Colombiano*, 22 de agosto de 2002, 11A.

sustitución, era una muestra de la indiscriminación de las aspersiones, señalaban los denunciantes.⁴¹³

Ante ello el Coronel de la Policía Antinarcóticos, Luis Hernando Ramírez, defendía que las operaciones contaban con acompañamiento institucional de control, lo que solo era parcialmente cierto, ante el panorama de inoperancia plena del PMA, como denunciaban los manifestantes:

Siempre acompañamos las fumigaciones con personal de la Procuraduría y el Ministerio del Medio Ambiente para garantizar que no se afecten los cultivos lícitos, el agua y los animales.⁴¹⁴

Desde el Putumayo también continuaron las denuncias de afectaciones con el reinicio de operaciones del PC. Desde el municipio de La Hormiga se señalaba

Las fumigaciones han afectado 43.000 de las 78.000 hectáreas de tierras fértiles del municipio; alcanzaron, además de los cultivos de coca, a los plantíos de yuca, plátano, cítricos, maíz y cacao, así como al bosque natural y las fuentes de agua del departamento del Putumayo [...] denunciaron recientemente funcionarios locales y líderes campesinos.

[...] Unos 3.500 de estos campesinos debieron abandonar sus parcelas con destino a otras localidades de Putumayo.⁴¹⁵

El gobierno nacional contradecía a los protestantes y mostraba avances parciales en materia de cumplimiento de acuerdos, tanto de transferencias monetaria a los cultivadores como en infraestructura, como se señalaba en la gráfica de inversión de los recursos del componente social del PC difundido a la prensa nacional (Ver Figura 15), al tiempo que señalaba nuevamente la no negociabilidad de las AAG en el marco del aumento de los CDUI.

En todo caso, también señalaba que parte del incumplimiento estaba dado por las condiciones de inseguridad de los funcionarios encargados de la ejecución de los acuerdos, considerando las condiciones del conflicto armado en las zonas intervenidas por el PC

[...] en el Putumayo todos siguen trabajando. Como el alcalde de Puerto Guzmán, oculto con media administración en una casona en otro municipio, o los funcionarios de Orito, desperdigados por todo el pueblo luego de que una bomba hizo trizas la sede municipal en julio pasado.⁴¹⁶

⁴¹³ “Palmitos gratinados” *El Tiempo*, 22 de agosto de 2002, 1-23-24.

⁴¹⁴ “Fumigadas mil hectáreas de coca” *El Tiempo*, 29 de julio de 2002, 2-15.

⁴¹⁵ “Los efectos letales del Plan Colombia” *Voz*, 09 de octubre de 2002, 14.

⁴¹⁶ “El Putumayo, dos años después” *El Tiempo*, 13 de octubre de 2002, 1.

Figura 15 - "En qué se invierten los recursos del Plan Colombia" - Imagen provista a los medios de comunicación nacionales por parte del Ejecutivo Nacional

EN QUÉ SE INVIERTE

- 1.** Iniciativas agroindustriales a mediano y largo plazo.
- 2.** Subsidios para estratos 1 y 2.
- 3.** Mercados para familias afectadas por las fumigaciones.
- 4.** Grandes proyectos viales.
- 5.** Acueductos, alcantarillados y energía eléctrica.
- 6.** Aportes de dos millones de pesos, en especie, para cada familia firmante, a cambio de erradicación.
- 7 y 8.** Recursos para unos 7.000 indígenas, a cambio de erradicación.
- 9.** Apoyo a proyectos colectivos a cambio de erradicación inmediata.
- 10.** Fortalecimiento institucional y titulación de tierras.
- 11.** Pequeños proyectos comunitarios.
- 12.** Capacitación para facilitar el acceso al Estado.

Nota. Tomado de "El Putumayo, dos años después" El Tiempo, 13 de octubre de 2002, 1.

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo emitió una nueva resolución Defensorial, la Número 026 del 9 de octubre de 2002, a través de la cual hacía un extenso diagnóstico del panorama de DD.HH. en las zonas intervenidas por las AAG del PC, en particular en el Departamento de Putumayo, así como el seguimiento a las órdenes y directrices dadas en sus resoluciones previas. Tras presentar un balance crítico en materia de cumplimiento de las medidas de control y vigilancia, así como de degradación del conflicto armado y violaciones de DD.HH. asociadas a las acciones militares antinarcóticos, la Defensoría ordenaba nuevamente la suspensión de las AAG y exigía el cumplimiento integral del PMA, así como la ejecución de un programa de vigilancia epidemiológica, del que no había evidencia de ejecución. (Defensoría del Pueblo, 2001a; 2002)

1.14 La intensificación del conflicto armado y de las fumigaciones ha provocado 'una grave crisis humanitaria' que afecta a las comunidades campesinas, colonas, afrodescendientes e indígenas de la región. (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 6)

3.10.1. Las fumigaciones continúan realizándose desconociéndose normas del orden jurídico colombiano. Como está institución ya lo ha manifestado, la manera como se ha venido ejecutando la estrategia de erradicación aérea con químicos de los cultivos de uso ilícito, desconoce la normatividad nacional que pretende asegurar la salud y la salubridad pública, y la protección y conservación del medio ambiente. En este sentido es preocupante que se desconozcan las normas referentes a la prevención, control y vigilancia de los factores de riesgo para la salud y que a la fecha, aún no se haya puesto en práctica un plan de salud, de vigilancia epidemiológica dirigido a prevenir y reducir los efectos nocivos de las fumigaciones [...] (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 26)

La resolución resultaba ser la más extensa compilación de información sobre impactos sociales, sanitarios y económicos producidos por las AAG, especialmente las producidas en el marco del PC, que cualquier organismo público hubiese presentado hasta el momento, emanada de la compilación de información primaria y secundaria.

La principal afectación de las AAG, que calificaba como indiscriminadas, se presentaba en forma de afectación a la seguridad alimentaria por destrucción de cultivos de pancoger, desplazamiento forzado, incumplimiento de acuerdos de sustitución voluntaria, y afectaciones sanitarias. (Defensoría del Pueblo, 2002)

3.9.1 Los daños en los cultivos de pancoger de los campesinos e indígenas ponen en riesgo su seguridad alimentaria, puesto que, con la destrucción de sus cultivos de yuca, plátano, maíz y árboles frutales, no se asegura a la población el suministro de alimentos que cubran sus necesidades nutricionales. Igualmente, los quejosos han denunciado la muerte de animales de consumo humano, entre ellos gallinas y peces (cachamas) entregados en el marco de los proyectos de sustitución de cultivos ilícitos. [...]

3.9.4 La población perjudicada social y económicamente por el reiniciación del Programa de Erradicación Aérea en muchos casos se ha visto forzada a desplazarse y, actualmente, se encuentra desprotegida pues no ha tenido acceso a los beneficios del Sistema de Atención a la Población Desplazada, dadas las dificultades para registrarse por estar vinculados a una actividad considerada ilegal en los términos de la Ley 30 de 1986 y del Código Penal.

3.9.5 Adicionalmente a las anteriores denuncias, en el departamento se han presentado quejas por la afectación a la salud de sus pobladores, ocasionadas, presuntamente, por las fumigaciones. En el reporte de la Subdirección de Salud Pública del Departamento del Putumayo sobre efectos de las fumigaciones en varios municipios de ese ente territorial informó que "(...) 4.883 (8,5%) de las 5.929 personas relacionadas en los formatos de quejas e interrogadas por los funcionarios de la Unidad de Asistencia Técnica de Orito y procedentes el 46,4% de las 282 veredas que conforman los tres municipios, refirieron síntomas atribuidos a la fumigación. Los síntomas estuvieron relacionados con problemas respiratorios 29% (964), gastrointestinales 26,4% (876), dérmicos 15,8% (524), psicológicos 1,9% (64), fiebre 15,5% (516), malestar general 5,4% (179), mareos 4,1% (32) y otros 0,9%

(29)". Agrega este informe que en el Hospital de la Hormiga se presentó "un incremento estadísticamente significativo para eventos de fiebre, diarrea, dolor abdominal, infección respiratoria aguda e infecciones de piel". Concluye el informe que se requiere un sistema de vigilancia epidemiológica para intoxicaciones agudas causadas por plaguicidas y un sistema de vigilancia nutricional. (Defensoría del Pueblo, 2002, pp. 26-27)

Sobre la necesidad del programa de vigilancia epidemiológica, la Defensoría señalaba que continuaba sin existir el equipamiento técnico [cromatografía líquida] requerido en el INS y en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para el análisis de glifosato y AMPA en tejidos humanos.

La Defensoría también informaba sobre su participación bajo la figura de *Amicus Curiae* en el proceso de revisión de la tutela presentada por la OPIAC que adelantaba la Corte Constitucional, en el que igualmente reiteraba el conjunto de recomendaciones expresadas en la Resolución, incluyendo la suspensión del PECIG.

A pesar de la contundencia del documento, expresada en elementos como el conjunto de información recabada y la relación de normatividad nacional e internacional violada por la forma de operación del PECIG, que incluían resoluciones propias del CNE como la 005 del 2000, la respuesta a esta nueva resolución no fue diferente por parte de la DNE. Nuevamente esta instancia descartó la suspensión del programa, señalando que no era competencia de la Defensoría determinarla, y procedió a realizar una nueva defensa política del PECIG, estableciendo los avances en materia de formulación y ejecución del PMA, del sistema de recepción de quejas y del proceso de convocatoria de auditoría externa, procesos todos incipientes, o como lo señalaba la Defensoría, ineficaces y poco confiables, siendo que el CNE y la DNE más que responder o resolver las críticas y exigencias de fondo que señalaba la defensoría, hacía una defensa formal y sucinta de la política de AAG, que más que reafirmarla técnicamente como segura y eficaz, la reafirmaba como innegociable.⁴¹⁷

Entre tanto, y más allá de los resultados parciales en materia de vigilancia y control que había desarrollado el gobierno nacional, alrededor del debate de aprobación de recursos estadounidenses para el PC en el Congreso estadounidense, se desató una nueva controversia sobre la seguridad de las AAG.

Objeciones a la fumigación con glifosato en el sur del país, quejas por la lenta implementación de los programas sociales y de desarrollo alternativo e intentos por

⁴¹⁷ "En julio lloverá glifosato sobre las plantaciones de coca y amapola" *El Colombiano*, 09 de junio de 2002, 6A.

bloquear buena parte de los recursos militares que se le piensan asignar a Colombia, fueron el tono imperante durante el acto de asignación de recursos que realizó el subcomité de operaciones extranjeras de la Cámara de Representantes.⁴¹⁸

Y es que en el marco del aumento de quejas, de las actuaciones de los entes de control, de los pobres resultados que mostraban las aspersiones antinarcóticos y de las tensiones internas del gobierno estadounidense en el desarrollo de su guerra antiterrorista global, desatada tras el 11 de septiembre de 2001, las críticas al PC desde sectores demócratas en el gobierno eran cada vez más severas. Así, más allá de las declaraciones de las agencias encargadas de la lucha antidrogas, estadounidenses y colombianas, un conjunto de legisladores estadounidenses solicitaron al Departamento de Estado pronunciamientos sobre la toxicidad ambiental y sanitaria de las AAG en Colombia.

El retraso en la presentación del concepto por parte del Departamento de Estado llegó a poner en riesgo los desembolsos del PC para el año 2002, pues seis meses después de solicitado el estudio no se había producido. Finalmente, en agosto del 2002, en vísperas de la posesión del nuevo mandatario colombiano electo, Álvaro Uribe Vélez, el Departamento de Estado se pronunció defendiendo la inocuidad sanitaria y ambiental del PECIG.⁴¹⁹ (Departamento de Estado, 2002)

Los programas de fumigación de coca y amapola en Colombia no afectan la salud ni el medio ambiente en el país y cumplen con todos los requisitos que se exigen en los Estados Unidos para este tipo de procedimientos [...]⁴²⁰

El informe recibió críticas desde autoridades políticas, científicas y sociales, que señalaban que no se basó en estudios de campo en Colombia, que la información presentada se fundamentaba en registros públicos y en información previa de la EPA sobre uso agrícola del glifosato en el contexto estadounidense, y que la información sobre las condiciones de uso para las aspersiones antinarcóticos se basaban en la información proporcionada por la Cancillería colombiana, sin que se hubieran realizado triangulación o verificación de las fuentes⁴²¹. Y es que efectivamente en las 134 páginas del informe, no se consignaba ningún resultado de pruebas toxicológicas o ecotoxicológicas realizadas por autoridades científicas colombianas o estadounidenses en campo para el caso del PECIG, y el conjunto de afirmaciones eran más un compendio de fuentes de información en las que

⁴¹⁸ “Primer recorte a ayuda” *El Tiempo*, 28 de junio de 2001, 1-12.

⁴¹⁹ “Fumigación, en el limbo” *El Tiempo*, 12 de julio de 2002, 1-8.

⁴²⁰ “E.U. descarta efecto nocivo del glifosato” *El Colombiano*, 06 de septiembre de 2002, 7A.

⁴²¹ “Fumigación no es dañina” *El Tiempo*, 06 de agosto de 2002, 1-8.

se había basado hasta ese momento la formulación, implementación y defensa técnica de las AAG; es decir, a los requerimientos del Congreso estadounidense sobre pruebas de inocuidad del PECIG se respondía con evidencia previa que ya había sido cuestionada, que se consideraba insuficiente y que no respondía a las exigencias realizadas. (Departamento de Estado, 2002)

Por ejemplo, el informe citaba a la Auditoría Ambiental como la garantía del cumplimiento de los parámetros idóneos de operación, y de la ausencia de impacto ambiental y sanitario, Auditoría que, como se ha señalado, era de carácter provisional para ese momento y que el propio CNE reconocía en sus discusiones internas, como muy insuficiente respecto a los requerimientos normativos. (CNE, 2002b; Departamento de Estado, 2002)

Pocas semanas después, diversas ONG y autoridades científicas estadounidenses se pronunciaron en carta abierta al Congreso estadounidense realizando una fuerte crítica a las actuaciones del Departamento de Estado, el Departamento de Agricultura y la EPA en el proceso de certificación de la seguridad ambiental y sanitaria del glifosato.

Según estos, el informe del gobierno estadounidense ‘se fue por las ramas’, en muchos casos presentó “información amañada” y, más grave aún, ‘no presentó evidencias contundentes que permitieran despejar las dudas que existen sobre el programa.

[...] Nunca en el informe se evalúa la toxicidad del herbicida y el análisis sobre el impacto en la gente se hace a través de suposiciones y no sobre casos concretos. Sin estos elementos la investigación deja abiertos muchos interrogantes’, dice Ted Schettler, de la Asociación para la Ciencia y la Salud Ambiental. [...] Ivette Perfecto, doctorada en Ecología Tropical de la Universidad de Michigan, dice que el análisis del Departamento de Estado no tuvo en cuenta los riesgos potenciales para las especies animales y vegetales en Colombia. [...] Jean Jackson, doctorada en Antropología de MIT, agrega a su vez que cualquier programa que genera la migración de miles de personas no puede no tener ‘efectos adversos sobre la población’. [...] finalmente, Liza Haugard del Latin America Working Group, dice que los programas de compensación que exigió el Congreso sólo existen en el papel más no en la práctica. [...] Estos conceptos fueron compilados en un documento entregado el lunes al Congreso, que por estos días debe determinar si acepta o no la certificación del Departamento de Estado.⁴²²

Pese a las críticas locales, el informe fue suficiente para la certificación de seguridad en septiembre de 2002 como requisito para el desembolso de recursos para el PC en el Congreso estadounidense, de mayorías republicanas y que impulsaba fuertemente la agenda de lucha contrainsurgente y antiterrorista a nivel global, que dialogaba muy bien

⁴²² “Científicos hacen trizas certificación” *El Tiempo*, 02 de octubre de 2002, 1-16.

con el programa de gobierno del nuevo presidente colombiano centrado en la lucha contrainsurgente y antinarcóticos.

4.1.2 El gobierno Uribe Vélez: la agenda de la solución militar al conflicto colombiano

La campaña política para la elección presidencial del periodo 2002-2006 estuvo ambientada en el deterioro progresivo de la agenda de negociaciones de paz con las FARC, dado por incumplimientos continuos del cese al fuego en el marco de la intensificación del PC y del aumento de los CDUI de coca, y de una severa crisis económica entre finales de la década de 1990 y comienzos del 2000, que configuraba, nuevamente, una crisis política de legitimidad institucional. (Rodríguez G., 2014)

En ese contexto, el candidato Álvaro Uribe Vélez terminó por imponerse en los comicios presidenciales con un discurso que defendía la solución militar al conflicto social, político y armado colombiano, incluyendo el problema de las drogas ilícitas, y una agenda económica centrada en la profundización del proyecto neoliberal, abanderada por el ajuste fiscal, la privatización de bienes y servicios públicos, y la apertura comercial transnacional, que presentaba bajo el discurso de la eficiencia pública y la lucha anticorrupción. (Galindo, 2006; Presidencia de la República, 2002)

El discurso uribista alertaba sobre el riesgo inminente para la democracia colombiana y regional de los narcoterroristas, término que usaba ampliamente para caracterizar a los grupos insurgentes, y que dialogaba con las acciones antiterroristas estadounidenses. Así, y como lo expresó durante toda su carrera política, y en particular durante su administración de la gobernación de Antioquía, Uribe defendía la cooperación militar y la intervención militar directa de las fuerzas armadas estadounidenses en el conflicto colombiano, fue un fuerte promotor del PC y de las AAG, y era considerado un aliado natural del Gobierno Bush, abanderado de la guerra antiterrorista mundial, que venía señalando la necesidad de ampliar la luchar antinarcóticos y antiterrorista en la región latinoamericana.⁴²³ (de Gamboa, 2010; Defelipe, 2013)

⁴²³ “Colombia y E.U. aumentan ofensiva contra ‘narcos’” *El Tiempo*, 03 de junio de 2002, 1-14.

La retórica maniquea de Uribe vinculó todo atisbo de oposición y crítica con el «castrochavismo amigo de los narcoterroristas». Como en una cinta de Moebius en la que la política exterior y la interna terminaron teniendo la misma cara, Uribe desplegó una campaña de estigmatización de todos los sectores críticos nacionales y foráneos, sin importar si provenían de la política, la intelectualidad, el periodismo independiente o las organizaciones de la sociedad civil.

[...] la apuesta ideológica y comunicativa del uribismo consistió en una «redefinición afectiva de la nación» a través de una «ficcionalización del presente y del pasado», en «un peligroso monolitismo ideológico que favorecía el autoritarismo, la militarización de la sociedad, la estigmatización» del pensamiento disidente y la «reescritura de la historia colombiana en clave antiterrorista» (Rodríguez G., 2014, pp. 89-90)

El gobierno Uribe se caracterizó desde el inicio por fortalecer el presidencialismo del sistema político colombiano a través del liderazgo de la figura masculina, autoritaria e intransigente de Uribe Vélez, que desde el inicio suscitó conflicto entre las diversas ramas del poder público, así como serias reservas y cuestionamiento de organismos defensores de derechos humanos nacionales e internacionales, que señalaban el riesgo de ruptura democrática que implicaba el programa de gobierno de Uribe, que encarnaba un régimen claramente autoritario y antiliberal. (Galindo, 2006; López de la Roche, 2015)

Podríamos afirmar que el presidente Uribe, cosechando una amplísima popularidad entre los colombianos en virtud de su decidida y eficaz lucha contra la guerrilla de las FARC, hizo un uso perverso de esa autoridad, varias veces lindando no sólo en lo indebido sino en lo delictivo, para estigmatizar reiterativamente desde su discurso público a críticos y opositores [...]. (López de la Roche, 2015, p. 6)

Como prometido, el periodo gubernamental inició con la intensificación de la militarización del conflicto a través del establecimiento de un impuesto de guerra, denominado impuesto al patrimonio, que se sumó a los cuantiosos recursos del PC para el fortalecimiento y modernización de las fuerzas armadas colombianas. De igual forma, y para facilitar la extensa implementación de la política denominada seguridad democrática, que implicaba la creación y despliegue de nuevas estructuras policiales, militares y de redes de informantes en todo el territorio nacional, el gobierno declaró el estado de conmoción interior, por medio del decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, justificado en el conjunto de atentados terroristas cometidos alrededor de la posesión presidencial, que replicaba la extensa historia de rupturas del orden democrático en Colombia, aumentando los poderes del ejecutivo, en un régimen ya de por sí presidencialista.⁴²⁴

[...] bajo la lógica de la disyuntiva amigo-enemigo, utilizada de manera indiscriminada contra amplios sectores de la población, se ha polarizado a la

⁴²⁴ “Efectos letales del Plan Colombia” Voz, 09 de octubre de 2002, 14.

población colombiana, la cual no parece tener otra alternativa que la de seguir siendo testigo del desmonte de las libertades políticas y de las muy deterioradas instituciones democráticas, a la par que el conflicto armado continua sin posibilidades de una pronta resolución. [...] (Galindo, 2006, p. 161)

Así, la elección de Álvaro Uribe Vélez no parecía cambiar el panorama de intensificación de las AAG y de implementación del Plan Colombia en el país, y por el contrario, anunciaba el mayor despliegue militar visto en su historia nacional con “mano dura”, señalando lo que se venía en materia antinarcóticos así:

‘No vamos a parar la fumigación. Donde haya una mata de coca o de amapola vamos a fumigar.’⁴²⁵

Un sector importante de la prensa nacional pareció plegarse con prontitud al discurso uribista. Así se observa en el editorial del periódico *El Colombiano* del 15 de agosto de 2002 que señalaba:

Quien se oponga a las fumigaciones masivas acaba de idiota útil al servicio de la transnacional de los narcóticos, que ha hecho su lobby sutil, y se atraviesa en el único camino que hay para acabar el conflicto violento colombiano. En Colombia no habrá paz mientras haya narcotráfico. Este es el grave problema que subyace a la guerra en este país.⁴²⁶

El anuncio reeditaba el discurso de innegociabilidad de administraciones como la de Gaviria o Samper, con la diferencia de que esta vez era el propio gobierno nacional el que mayor impulso económico y político le daba al PECIG, por ser un elemento transversal de su programa de gobierno. En esta ocasión, era el ejecutivo nacional quién hacía las propuestas de intensificación de las acciones represivas y militares ante las autoridades políticas y militares estadounidenses, que respondían acordes a su estrategia geopolítica de control militar y económico de las periferias disputadas por fuerzas insurgentes calificadas como terroristas.

Por ello, solo un par de semanas después de su posesión el Gobierno Uribe inició pruebas de campo de AAG con las mayores concentraciones de glifosato y coadyuvantes probadas hasta el momento, respondiendo a propuestas que el gobierno estadounidense habría levantado hacia mediados del año 2002, que levantaba la hipótesis de que era la concentración del herbicida usado en las aspersiones el principal problema de los malos resultados del PECIG, y que el gobierno Pastrana, en el contexto del aumento de los

⁴²⁵ Como citado por “Fumigaciones no se negocian” *El Tiempo*, 24 de agosto de 2002, 1-16.

⁴²⁶ “Sí a las fumigaciones masivas” *El Colombiano*, 15 de agosto de 2002, 5A.

requerimientos de entes de control y de los procesos judiciales emergentes contra el PECIG no había aceptado adelantar.⁴²⁷

Los funcionarios estadounidenses están seguros de que el actual nivel de glifosato es insuficiente para acabar efectivamente los cultivos fumigados. Por eso piden con urgencia mejorar la concentración que no genera daño colateral al ecosistema ni a los humanos [...].⁴²⁸

Algunos meses después, el 26 de febrero de 2003, el Gobierno comunicó a la opinión pública la autorización del “aumento provisional” de la concentración de glifosato en la mezcla asperjada en el PECIG, que pasó de 8 a 10.4 litros de mezcla por hectárea, y que contó con la autorización del renovado gabinete, que incluía a nuevos Ministros de Medio Ambiente, Salud, Justicia y demás, plenamente alineados con la agenda de “mano dura” del presidente Uribe. Cabe destacar que desde el inicio del periodo presidencial de Uribe, y bajo el mandato de la perspectiva de línea dura de guerra contra las drogas del nuevo Ministro de Defensa Justicia y del Derecho, Fernando Londoño, el funcionamiento al interior del CNE cambió de forma marcada, de un escenario con algún grado de deliberación, a uno de funcionamiento centrado en las orientaciones de Londoño, con poca o ninguna deliberación, y con llamados al orden y al cumplimiento de la política presidencial de forma cuasi-militar. (CNE, 2002a)

El Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes, quien permanecía en el cargo a pesar del cambio de gobierno, señalaba que la medida era irregular e ilegal, considerando que no se había adelantado los estudios requeridos sobre efectos ambientales y sanitarios de la medida, siendo que el aumento de la dosis era una violación del gobierno. El Defensor iba más allá al señalar que los requerimientos hechos por la entidad sobre el PECIG durante el año 2002 frente al Gobierno nacional no habían sido cumplidos plenamente, lo que configuraba una situación de incumplimiento continuado del marco regulatorio de funcionamiento de las AAG, que implicaban serías violaciones de derechos humanos por el riesgo que se le imponía a la ciudadanía con la continuación del programa de aspersiones.⁴²⁹

La intensificación del conflicto armado y de las fumigaciones ha provocado ‘una grave crisis humanitaria’ que afecta a las comunidades campesinas, colonas, afrodescendientes e indígenas de la región. (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 7)

⁴²⁷ “Uribe refuerza glifosato” *El Tiempo*, 26 de agosto de 2002, 1-6.

⁴²⁸ “Colombia y E.U. aumentan ofensiva contra ‘narcos’” *El Tiempo*, 03 de junio de 2002, 1-14.

⁴²⁹ “El Defensor y el glifosato” *El Tiempo*, 28 de febrero de 2003, 1-6.

La respuesta desde el CNE fue rápida y similar a respuestas gubernamentales previas de desestimación de las órdenes del ente de control:

La doctora María Margarita Zuleta Gonzáles, Viceministra de Justicia y del Derecho manifiesta que la Resolución expedida por la Defensoría parece enmarcar el problema de los derechos humanos y de los desplazados como una consecuencia de la fumigación para la erradicación de cultivos ilícitos. Aclara que son los cultivos ilícitos los que causan mayor daño al medio ambiente y que aunque las Resoluciones Defensoriales no son vinculantes el Gobierno analizará y responderá como corresponde la Resolución. (CNE, 2002b, p. 3)

A pesar de la postura del Defensor, el discurso de intensificación de las AAG se fortaleció rápidamente en todos los escenarios de debate y decisión del PECIG, tanto en la arena de la opinión pública a través de los medios de comunicación masivos, como al interior del Congreso de la República, en donde durante los debates de control político desarrollados en agosto y octubre de 2003 alrededor de las aspersiones, y que servían para repetir las denuncias del carácter indiscriminado del programa y las afectaciones socioambientales, se obtuvo como principal respuesta el cerramiento político del discurso de las autoridades políticas y militares encargadas del PECIG.⁴³⁰

La respuesta gubernamental, que les suena fría y destemplada, siempre es la misma: mientras haya coca camuflada en cultivos tradicionales, se seguirá fumigando.⁴³¹

De fondo, tanto la modificación de la concentración de la mezcla usada en las AAG, como las declaraciones que desresponsabilizaban al PECIG de los daños producidos en territorios con CDUI por proximidad a las actividades ilícitas, no sólo se soportaban en las modificaciones normativas previas del programa desarrolladas por el CNE, en que clasificaba a los cultivos mezclados, mixtos y demás como objetivo militar válido, sino que se desarrollaban en un nuevo contexto de correlación de fuerzas políticas nacionales, en donde la agenda uribista tomó rápidamente prioridad, y que para el caso específico de la agenda antidrogas, que resultaba neurálgica al proyecto político del nuevo gobierno, pareció hacer un borrón y cuenta nueva de los procesos de control y jurídicos en curso: las medidas que tomaba el nuevo gobierno desconsideraban o iban explícitamente en contra de los desarrollos regulatorios y los requerimientos legales que se habían desarrollado durante el último año del gobierno precedente.

⁴³⁰ “Dardos contra Plan Colombia” *El Tiempo*, 02 de octubre de 2002, 1-9.

⁴³¹ “El glifosato no separa cultivos” *El Colombiano*, 22 de agosto de 2002, 11A.

Así, el gobierno Uribe rápidamente consideró inadecuada la regulación vigente en torno al PECIG, especialmente aquella derivada de la gestión del Ministro de Medio Ambiente precedente en torno al PMA. Así, a mediados del año 2003 el CNE proferiría la Resolución 0013 del 27 de junio de 2003, que implicaba el desconocimiento del PMA impuesto por el exministro Mayr, y establecía unas condiciones mínimas de regulación ambiental para las aspersiones, que sin duda contravenían el conjunto de recomendaciones desarrolladas a través de las resoluciones 0341 y 1065 de 2001. (CNE, 2003g)

Parte de los retrocesos que el documento imponía frente a la normativa previa del exministro de medio ambiente, era la desresponsabilización del DNE sobre la ejecución del PMA, y señalaba que le correspondía a cada área adelantar los seguimientos correspondientes de acuerdo a sus funciones, estrategia que había sido no sólo negada previamente por ser el DNE/CNE los máximos órganos responsables de la ejecución de la política antidrogas, sino porque la articulación interinstitucional había resultado ser un proceso ineficaz para el control y vigilancia del PECIG, que llevaron a la crisis jurídica y de legitimidad del programa frente a entes nacionales e internacionales (Ministerio del Medio Ambiente, 2002). De hecho, la nueva normatividad transfería el manejo del PMA de forma integral al Ministerio del Medio Ambiente, así:

Que de acuerdo con la órbita de sus competencias, las autoridades que deben realizar el seguimiento ambiental, sanitario y epidemiológico al PECIG son: a nivel nacional, los Ministerios de Protección Social, Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial, y Agricultura y Desarrollo Rural a través del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA; a nivel regional: las Gobernaciones, las Corporaciones Autónomas Regionales, las seccionales de Salud y el ICA. A nivel municipal a través de las Alcaldías y secretarías respectivas. [...]

[...] Que de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, corresponde a la autoridad ambiental, la elaboración ejecución y control del plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos (CNE, 2003g, pp. 4-5)

Sobre la vigilancia sanitaria relacionada con el PECIG, la consideraba como un programa incluido dentro de las actividades rutinarias de vigilancia epidemiológica encargadas al INS, sin establecer ningún requerimiento particular alrededor del seguimiento a las AAG. De igual forma, establecía de facto una nueva franja de seguridad mínima, que desconocía las discusiones técnicas en que se había basado el exministro Mayr para establecer franjas apegadas a la regulación de agrotóxicos vigente en el país, especialmente considerando que la actividad antinarcóticos no era equiparable a aquellas:

Que de acuerdo con el artículo 87 del Decreto 1843 de 1991 'de la franja de seguridad', se establece que la aplicación de plaguicidas en zonas rurales no podrá efectuarse a menos de 10 metros en forma terrestre y de 100 metros para la aérea como franja de seguridad, en relación a cuerpos o curso de agua, carreteras troncales, núcleos de población humana y animal o cualquier otra área que requiera protección especial. (CNE, 2003g, p. 4)

Más aún, además de la desregulación ambiental y sanitaria que implicaba la resolución 0013 de 2003, esta encarnaba elementos de intensificación de la represión y ampliación total de las AAG inéditos. Ello se observa en la ampliación de la jurisdicción del PECIG a todos los territorios nacionales, incluyendo territorios étnicos y zonas de protección ambiental:

Artículo 2. Sistema de Parques Nacionales Naturales. Teniendo en cuenta que existe evidencia de cultivos ilícitos al interior de estas zonas, lo que atenta contra su conservación y sostenimiento, se autoriza la aplicación del PECIG en las mismas, previa presentación al Consejo Nacional de Estupefacientes de la caracterización ambiental y social de las áreas a asperjar. [...] (CNE, 2003g, p. 6)

Finalmente, la nueva resolución era enfática en la criminalización de los CDUI de cualquier extensión, con lo que se abría el paso a la intensificación de la criminalización de los cultivadores:

Que la Ley 599 de 2000 – artículo 375 del Código Penal – tipifica como delito la Conservación o financiación de plantaciones de marihuana, o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, cuando exceda de 20 plantas. (CNE, 2003g, p. 5)

Así, la resolución era una nueva carta de navegación para el PECIG que revocaba en su totalidad las resoluciones 001 del 11 de febrero de 1994 y la 0005 del 11 de agosto de 2000 del CNE, que eran consideradas como inconvenientes para la política de expansión total que planteaba el gobierno Uribe.

En todo caso, a la par del crecimiento de las operaciones del PECIG se incrementaron también las críticas desde los detractores del PECIG alrededor de los recursos invertidos en el programa, que consideraban una verdadera "lluvia de dólares". Las críticas no sólo implicaban el costo de los mercenarios de Dyncorp contratados directamente por el Departamento de Estado, y que pilotaban las aeronaves aspersoras, sino en general la intensidad de recursos técnicos y trabajadores requeridos para la operación. Sólo para el departamento del Putumayo se indicaba

Villa Garzón tiene cuatro avionetas de fumigación, de las cuales es normal que haya una en tierra, por mantenimiento, así que vuelan dos o tres. Como la región es de fuerte influencia del frente 32 de las Farc, una escolta aérea es de rigor. [...]

Trabajan, pues, escoltadas por cinco helicópteros. La hora de vuelo de un Black Hawk vale 1.200 dólares; la de un 212 o un Huey, unos 800, y la de las T 65, 250 dólares. La hora que pasó en el aire la escuadrilla costó 5.300 dólares. [...] A los pilotos de las avionetas y a los pilotos, copilotos y artilleros, hay que sumar los 12 comandos “Jungla”, entrenados en un costoso programa por el SAS, la fuerza élite británica, que cuidan de la seguridad cuando hay que bajar a tierra. [...] ‘En total son 34 o 35 hombres, a los que hay que pagar salario, alimentar y dar alojamiento’, dicen en la base, añadiendo que, en tierra, otras 60 o 70 personas acompañan cada misión, entre ‘mezcladores’ que bombean 350 galones del químico en cada avioneta, mecánicos, tanqueadores, encargados de tarjetas de vuelo, jefes y otros. En total, cada hora de fumigación dese esta pequeña base involucra 100 hombres.⁴³²

Las críticas no sólo se presentaban en el orden nacional, sino que en el ámbito internacional el programa se veía sometido al escrutinio y seguimiento de la bancada demócrata del Congreso estadounidense, que en julio de 2003 realizó una nueva visita humanitaria para corroborar efectos de las AAG sobre campesinos de la ACVC y en el Sur del Bolívar, desde donde se reiteraron denuncias sobre impactos socioambientales

La comisión visitó 12 fincas campesinas que fueron fumigadas y entrevistó 23 campesinos cuyas fincas habían sido fumigadas. En estas 23 fincas, el glifosato mató 62 hectáreas de coca, y 104 hectáreas de pancoger (plátano, yuca maíz) y pasto. En total, fue fumigado un 68% más de cultivos de pancoger y pasto que cultivos de coca. El veneno cayó encima de ocho casas. Diecisiete adultos y 28 niños comenzaron a padecer problemas de salud (dolores de cabeza, fiebre, vómito, diarrea, y brotes en la piel en los días siguientes a las fumigaciones).

[...] El 30 de junio, varias avionetas bombardearon y ametrallaron cerca de la comunidad, antes del desembarque por helicóptero de un numeroso grupo de soldados. Con los soldados llegaron algunos encapuchados. Los soldados quemaron cuatro casas, tres de las cuales fueron vistas por la comisión.⁴³³

Y es que frente a la desregulación que implicó el gobierno Uribe para las AAG, las operaciones parecieron aumentar los impactos socioeconómicos, como destrucción agropecuaria y ambiental, desplazamiento forzado y deterioro del conflicto armado, sin que hubiese un contrapeso de parte de entes de regulación. La política de AAG era descrita como de brocha gruesa, arrasaba con los territorios donde se aplicaba sin distinguir matices

De esta manera, con lo ilícito se va lo lícito y con lo de procesar se va lo de comer, como si para anular un laboratorio de coca en un apartamento la solución fuera incendiar el edificio entero⁴³⁴

Cabe destacar que si bien múltiples organizaciones sociales hacían eco de las denuncias a través de diversas formas de protesta pública, no se presentaron protestas

⁴³² “Los dólares del cielo” *El Tiempo*, 13 de octubre de 2002, 1-5.

⁴³³ “No tenemos coca, pero vivimos de ella” *Voz*, 30 de julio de 2003, 15.

⁴³⁴ “Fabricando desplazados” *El Tiempo*, 23 de octubre de 2002, 1-17.

sociales de gran visibilidad, tanto por la dispersión que implicó la política de seguridad democrática sobre el movimiento social, como por la poca visibilidad que dieron los medios de comunicación masivos a los detractores del gobierno Uribe durante la gran mayoría de su mandato. En todo caso, las organizaciones continuaban el rechazo del PECIG e insistían en la necesidad de ser incluidos efectivamente en la evaluación y reforma de la política, criticando la banalización y ridiculización que se había realizado sistemáticamente de sus reclamos. (ONIC, PCN, FENSUAGRO, 2002)

En varias intervenciones en público, la policía antinarcóticos y algunos funcionarios de la Embajada norteamericana en Colombia, e incluso el Ministerio del Medio Ambiente, han subestimado las inquietudes de la ciudadanía sobre la gran cantidad de quejas, afirmando que el glifosato es seguro, que se siguen las especificaciones técnicas, que las quejas que se han investigado no han coincidido con fechas o lugares de fumigación, que los reportes médicos no relacionan los enfermos o niños muertos con exposición a las fumigaciones y que en la mayoría de los casos no se han identificado las personas que presentan las quejas o los sitios donde supuestamente ocurrieron los daños. (ONIC, PCN, FENSUAGRO, 2002: 23)

[...] lo que queda claro es que el gobierno ha hecho declaraciones irresponsables sobre la inocuidad de estas fumigaciones, cuando no se cuenta con estudios sobre impactos en el ambiente ni se ha hecho una vigilancia epidemiológica de parte de las autoridades de salud.” (ONIC, PCN, FENSUAGRO, 2002: 42)

La nueva etapa de intensificación del PECIG bajo el mandato de Uribe también propiciaba la renovación de un discurso triunfalista abandonado por mandatos anteriores frente a los pobres resultados de las AAG en términos de disminución del área de CDUI. Así, durante el comienzo de enero del año 2003 el nuevo Ministro de Justicia, Fernando Londoño, declaraba que gracias a las operaciones del PC sobre el departamento del Putumayo, allí ya “no quedaba un arbusto de coca”⁴³⁵, a lo que el gobernador del departamento, Iván Gerardo Guerrero, y el Alcalde de Puerto Asís respondieron que aún existían por lo menos 30.000 hectáreas en el territorio, declaraciones que la propia policía también reconoció. Los mandatarios locales también pidieron priorizar la erradicación manual para el departamento, aduciendo las experiencias exitosas de erradicación voluntaria establecidas en gobiernos precedentes.^{436_437} (CNE, 2002b)

Junto a las comunidades asperjadas, las autoridades políticas del Putumayo señalaban el enorme riesgo que continuaban corriendo los proyectos de desarrollo alternativo que se adelantaban en la región, ya de por sí de difícil implementación, por los

⁴³⁵ “Hay 30.000 hectáreas de coca” *El Tiempo*, 14 de enero de 2003, 1-6.

⁴³⁶ “Hay 30.000 hectáreas de coca” *El Tiempo*, 14 de enero de 2003, 1-6.

⁴³⁷ “La coca invisible de Putumayo” *El Tiempo*, 19 de enero de 2003, 1-6.

continuos “fallos” de las AGG, a pesar de que el CNE y las autoridades policiales defendían que se había avanzado en la georreferenciación de las áreas que estos ocupaban, así como de territorios indígenas, para evitar nuevas afectaciones.⁴³⁸

Los proyectos de desarrollo alternativo, difíciles de realizar en las zonas dominadas por los grupos armados, arrojan un pésimo balance, y los planes de ayuda financiera, apoyo educativo y redención social caminan a paso de mula.⁴³⁹

Propuestas similares en torno al impulso del desarrollo alternativo y la suspensión de las AAG continuaron llegando desde territorios asperjados, como Arauca y el Catatumbo. Por ejemplo, el Sindicato Agrario de Arauca solicitaba que se acordara un programa de erradicación manual y sustitución concertada.

Para dar a conocer la propuesta, una comisión de esas organizaciones sociales se desplazó a Bogotá en donde la presentó a varias embajadas, la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Medio Ambiente, la Oficina de Desarrollo de Cultivos Alternativos del Plan Colombia y algunas ONG.⁴⁴⁰

Uno de los elementos que defendían los detractores del PECIG, y que se soportaba en los datos levantados por el sistema SIMCI, era que en departamentos donde no se habían desarrollado aspersiones aéreas, como en Bolívar, Cauca y Vichada, los planes de erradicación manual habían disminuido de forma importante el área sembrada.

Para el ejecutivo nacional, los datos del SIMCI publicados en marzo de 2003 lejos de ser una justificación para modificar la estrategia antinarcóticos del PC, eran un aliciente para fortalecerla, pues por primera vez desde que se iniciaron las AAG en el país, tras más de diez años de implementación, se diagnosticaba una disminución del área sembrada en el periodo diciembre de 2001 a diciembre de 2002, en donde se habría tenido una disminución de 42.000 hectáreas de CDUI. Los cálculos del gobierno estadounidense también mostraban una disminución, coincidiendo por primera vez con los del gobierno colombiano, señalando que se habría pasado de 169.800 a 144.500 ha de CDUI. La cifra de hectáreas asperjadas también resultaba un récord sin precedentes. Los datos fueron el marco para que el gobierno anunciara la continuidad y ampliación del PECIG

Por primera vez, el área fumigada 130.364 hectáreas, superó a la cultivada. Esto cumple una de las metas más codiciadas por los autores del Plan Colombia y el Gobierno: que la dinámica de erradicación superara a la de siembra. Tendencia que

⁴³⁸ “Putumayo le ha dado ejemplo al país” *El País*, 27 de enero de 2003, 3.

⁴³⁹ “No basta con fumigar” *El Tiempo*, 03 de marzo de 2003, 1-16.

⁴⁴⁰ “Arauca, próxima en la lista de fumigación” *El Tiempo*, 18 de marzo de 2003, 1-4.

se fortalecerá en el 2003, cuando se planea asperjar el herbicida glifosato reforzado sobre 200.000 hectáreas.⁴⁴¹

Las autoridades estadounidenses también se pronunciaban en un tono similar, como en voz del Embajador de EEUU, Bill Wood, quien señalaba

Creo que estamos muy cerca de un cambio profundo. Los colombianos, con nuestro apoyo, fumigaron el año pasado más de 100.000 hectáreas y este año superamos, hace una semana, la misma cifra. Juntos llegaremos a un nivel récord en 2003. [...] No creo que llegemos a un momento en que la fumigación se acabe del todo y para siempre, mientras haya alguien con ganas de sembrar esas plantas ilícitas.⁴⁴²

Y alrededor de las continuas críticas en el ámbito colombiano y las de sectores de su propio Congreso nacional, se reiteraban argumentos que se venían usando desde su Embajada durante todo el periodo de implementación del PECIG:

Numerosos estudios científicos independientes han demostrado que no hay ningún efecto nocivo para la salud humana por parte del glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia.

[...] Yo lo he usado en el jardín de mi casa en Washington, y en el proceso de mezclar el químico concentrado con agua, antes de aplicarlo a las plantas, me ha caído en las manos y en la cara sin causar ningún daño.⁴⁴³

Las cifras que permitían las declaraciones victoriosas del ejecutivo nacional no amainaban las críticas desde los territorios, en donde se advertía del carácter cíclico y la presión rotativa sobre los CDUI de las AAG, por lo que los mandatarios locales pronosticaban un aumento o estabilización de las cifras en el periodo por venir, y señalaban que

El que hayan disminuido las áreas cultivadas no cierra el debate sobre las consecuencias que tienen las aspersiones sobre el medio ambiente y el futuro de los colonos. El resultado es, a menudo, más desplazados sociales y económicos, mayor inestabilidad, y más violencia. Este no puede ser el precio del exterminio de los cicales, sino su reemplazo por una cultura agrícola lícita.⁴⁴⁴

Y es que las propias cifras del 2003 ya señalaban que nuevos territorios como la zona cafetera, sumida en una crisis económica por la caída del precio internacional del café, vio crecer las áreas cultivadas de CDUI en su territorio. El descubrimiento suscitó que el Ministro Londoño anunciara que habría fumigaciones, lo que desató una importante

⁴⁴¹ "Cultivos de coca caen 29.5%" *El Tiempo*, 18 de marzo de 2003, 1-4.

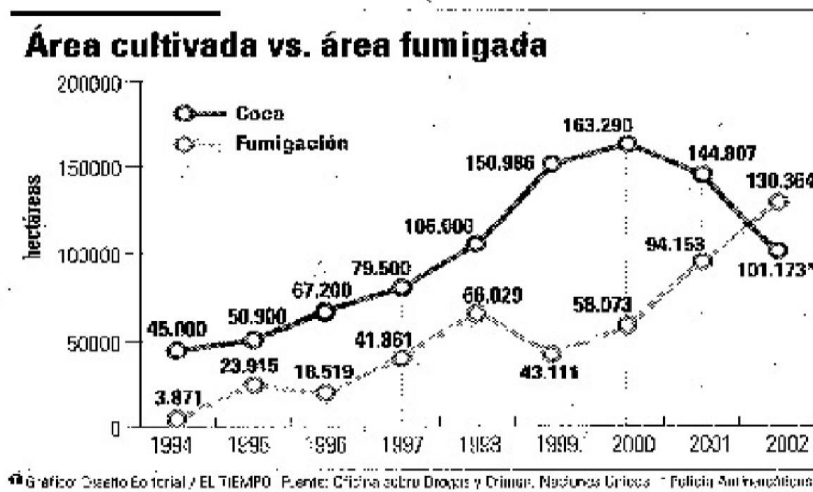
⁴⁴² Como citado por "Estados Unidos apoya proceso de paz con justicia" *El Colombiano*, 07 de septiembre de 2003, 11A

⁴⁴³ Como citado por "Salud, narcocultivos y fumigación" *El Tiempo*, 26 de noviembre de 2003, 1-20.

⁴⁴⁴ "No basta con fumigar" *El Tiempo*, 03 de marzo de 2003, 1-16.

controversia por ser los territorios de producción agrícola de mayor relevancia en el país. De inmediato, organizaciones cafecultoras, como Unidad Cafetera, y autoridades locales, como el Alcalde de Pensilvania, José González, solicitaron espacios de concertación para acordar erradicación manual y planes de sustitución.⁴⁴⁵

Figura 16 - Presentación de cifras de disminución de CDUI en la prensa nacional



Nota. Tomado de “Cultivos de coca caen 29.5%” *El Tiempo*, 18 de marzo de 2003, 1-4.

Una de las respuestas a las críticas por los impactos de las AAG fue el desarrollo de una nueva política denominada Familias Guardabosques, que solo permitía el ingreso de familias no vinculadas con los CDUI que se comprometieran a vincularse a actividades de protección ambiental en contra de lo que las autoridades nacionales consideraban como los mayores riesgos ambientales, que vinculaban con las insurgencias, como eran los CDUI y otras economías ilegales, y que en la práctica, hacían de quienes se vinculaban al programa, otra parte de las redes de informantes que se establecieron nacionalmente en la lucha contrainsurgente del PC.

Y el apoyo norteamericano era contundente, incluso de cara a las quejas en aumento, como en el caso de Roger Pardo Maurer, funcionario del Departamento de Defensa de EE.UU., quien señalaba en ese momento

⁴⁴⁵ “¿De eje cafetero a coquero?” *El Tiempo*, 29 de marzo de 2003, 1-6.

Las fumigaciones son un éxito; sabemos que hay problemas de salud, incluso muertes, pero para nosotros es un costo aceptable. Si para reducir la droga en Estados Unidos es necesario limpiar la frontera de todos 'esos bandidos', pues hay que continuar con la política establecida (...) para mí, todos esos campesinos e indígenas de la frontera son iguales, bandidos. (Maldonado, 2011, p. 6)

Por otra parte, el panorama de las AAG en los estrados judiciales parecía poner en entredicho el avance del PECIG, pues los inminentes fallos del Tribunal Superior de Cundinamarca y de la revisión de la tutela interpuesta por la OPIAC en la Corte Constitucional hacían prever una posible suspensión por vía judicial de las aspersiones.

Las acciones judiciales contra la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia podrían poner en 'jaque' al Gobierno Nacional [...] A la revisión de una acción de tutela interpuesta por las comunidades indígenas se suma una acción popular que cursa en el Tribunal Superior de Cundinamarca y una decisión que ya está en firme e impide fumigar una zona específica del Chocó. [...]

Los indígenas expresan su confianza en que el estudio de la acción de tutela, por parte de la Corte, les dé la razón y sus 597 resguardos queden por fuera del plan de aspersión. [...] 'Nosotros presentamos pruebas de que nuestros cultivos lícitos se vieron afectados y que nuestros niños sufrieron enfermedades especialmente respiratorias y de la piel, por causa del químico utilizado'⁴⁴⁶

La respuesta pública sobre el final de los procesos judiciales iniciados en el 2001 no había variado en el tiempo, y continuaba con la defensa de la suficiencia de los sistemas de monitoreo y control, en voz del Ministerio de Justicia:

Al respecto, las autoridades señalan que se han contratado auditorías ambientales independientes, durante los últimos años, y que estas personas revisan las áreas fumigadas y no fumigadas con la Diran y supervisa con regularidad los resultados de la fumigación mediante una inspección de campo y un análisis de información obtenida a través del sistema Satloc [...]⁴⁴⁷

De igual forma, la embajada de EE.UU. en Colombia cerraba filas en la defensa del PECIG y del PC señalando que ninguno de los efectos nocivos en la salud humana denunciados habían sido comprobados, e insistiendo en que el glifosato no representaba riesgo para la salud humano o animal, ni para el medio ambiente y que el usado en el PECIG era solo el 13% del usado nacionalmente.

Finalmente entre mayo y junio se dieron fallos de fondo sobre los dos procesos. La Corte Constitucional fallo parcialmente a favor de la OPIAC, al tutelar el derecho a la consulta previa sobre políticas que afectaran sus territorios, y obligó al gobierno nacional a

⁴⁴⁶ "En jaque fumigación a cultivos ilícitos" *El Nuevo Siglo*, 05 de mayo de 2003, 19.

⁴⁴⁷ "En jaque fumigación a cultivos ilícitos" *El Nuevo Siglo*, 05 de mayo de 2003, 19.

establecer procesos de concertación alrededor del PECIG para dichas jurisdicciones. Con todo, no tuteló otros derechos como al medio ambiente sano, a la salud y a la vida, que habían sido demandados por dicha organización, avalando con ello la argumentación del gobierno nacional sobre la incapacidad de comprobar los daños aducidos por las comunidades indígenas. (Corte Constitucional, 2003)

[...] el Gobierno está obligado en los próximos tres meses a reunirse con esas comunidades para que ellas conceptúen sobre mecanismos que protejan sus derechos fundamentales que pueden ser afectados por esa fumigación, señalaba el presidente de la Corte Eduardo Montealegre.⁴⁴⁸

Por su parte el Tribunal Superior de Cundinamarca ordenó, la última semana de junio de 2003, la suspensión temporal de las aspersiones aéreas con glifosato en todo el territorio nacional, fundamentado en los informes y conceptos de los entes de regulación, Procuraduría y Contraloría, y señalando que los efectos deletéreos ambientales del glifosato vulneraban el derecho al goce de un medio ambiente sano, y aplicando el principio de precaución. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003)

La defensa del ejecutivo durante el proceso adelantado por el Tribunal Superior Administrativo se había caracterizado por aportar pocos elementos científico-técnicos que demostraran inocuidad de las AAG. Por ejemplo, en materia ambiental, el CNE solo citaba un estudio de campo de contaminación de fuentes hídricas de 1988. Aún más, se exculpaba de la responsabilidad de adelantar el PMA y señalaba que en todo caso sí existía uno, a pesar de no presentar un balance de su aplicación, aduciendo que era el Ministerio de Ambiente el responsable del mismo, y parte de su argumentación se basaba en suposiciones y extrapolaciones no sustentadas en estudios o bibliografía científico-técnica.

Más allá de la defensa técnica, la defensa política del ejecutivo nacional volvía sobre la argumentación de que el mayor daño ambiental era producido por los CDUI y de que los daños producidos por las AAG eran difícilmente discernibles de aquellos generados por los cultivos ilícitos en las zonas intervenidas.

Que con la erradicación de cultivos ilícitos, no se han afectado los ecosistemas y recursos naturales, los cuales si han sido afectados pero por los cultivos ilícitos, y se hace un análisis costo beneficio ambiental, dentro de las actividades relacionadas con todo el proceso de producción-tráfico, el efecto que pudiera producir la aspersión es mínimo y difícil de independizar de los efectos producidos con las demás actividades. [...] (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 15)

⁴⁴⁸ “Corte deja en pie fumigación” *El Tiempo*, 15 de mayo de 2003, 1-4.

En cuanto a los daños sobre la salud humana hasta el momento no hay reportes con certeza científica que indiquen perjuicios sobre la salud. Además, no se han reportado quejas en hospitales regionales del área de influencia de las aspersiones. De igual forma la EPA clasifica el glifosato en la categoría E: Evidencia negativa de cáncer. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 16)

Además, se observa que en las zonas en donde se realiza la aspersión, estas tienen una densidad poblacional muy baja; es de suponer que la afectación sobre la población sería mínima. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 17)

[...] Así pues, al momento de las fumigaciones el daño elemento necesario para que se configure la responsabilidad, ya se ha producido como consecuencia directa de la actividad de productores y fumigadores, por lo tanto desaparece el nexo causal que alegan los demandantes entre el daño causado al medio ambiente y la actividad de fumigación con glifosato desarrollada por el Estado. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 20)

Ante las falencias en la presentación de las evidencias de cumplimiento de los procesos de vigilancia y control del programa, incluyendo los estudios de impacto sanitario y ambiental, el Tribunal le daba la razón a los demandantes que señalaban

LA DEMANDANTE afirma: Que para el Ministerio la actividad de fumigación debía adelantarse con un plan de manejo que el mismo exigió, pero que no estaba presentado por los ejecutores de la política antidrogas. Afirma que en el proceso no está demostrado que el glifosato no cause daño, lo que sí está probado es la potencialidad del daño, y la renuencia institucional para ejecutar los estudios previos que permitan su aplicación, y estudios posteriores que permitan la evaluación del daño. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 24)

De conformidad con lo inmediatamente expuesto, y de acuerdo a la verdad procesal, la D.N.E. no cumple con las obligaciones estipuladas en el Plan de Manejo Ambiental impuesto, ni con las que hace referencia los numerales 2°, 6°, y 7°, de la Resolución No 341 del 2001 del Ministerio Ambiente, relacionada con evaluaciones de impacto ambiental, medidas de mitigación, compensación y control ambiental, programas de inspección, verificación y control sobre medidas de efectividad del manejo ambiental, y sobre determinación de residualidad del glifosato en el suelo y su afectación en las propiedades físico-químicas y biológicas de los mismos [...] (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 66)

La argumentación del Tribunal para ordenar la suspensión de las AAG retomaba los resultados de diversos informes públicos de entidades científicas y de entes de control que señalaban el riesgo potencial o efectivo de las aspersiones en materia sanitaria y ambiental, entre los que se contaban los del Comité de Expertos en Herbicidas, los de cuadros técnicos del Ministerio de Salud, y los de la Contraloría General y Defensoría del Pueblo. Con esas bases, el Tribunal señalaba:

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e 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. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 37)

Sobre la medición, vigilancia y mitigación de los impactos sanitarios del PECIG el Tribunal realizaba un diagnóstico crítico, además de ser el primer documento jurídico en el país que reconocía que el programa de aspersiones usaba compuestos clasificados como probablemente carcinógenos, como era el caso del aditivo POEA, así como levantaba la discusión que el conocimiento científico disponible no era conclusivo frente al riesgo de carcinogenicidad del glifosato, específicamente frente al Linfoma No Hodgkin. De igual forma, el documento reconocía un perfil toxicológico agudo del glifosato de mayor severidad que el defendido históricamente por los promotores del PECIG, y que recogía parte de la información presentada históricamente como afectaciones sanitarias de parte de los detractores del PECIG, señalando efectos tóxicos sobre los sistemas dermatológico, gastrointestinal, respiratorio y neurológico.

Desde el año 1984, se recomendó por parte del comité de expertos, la puesta en práctica de un programa de tóxico-vigilancia, exigencia que fue reiterada en los años 1992 y 1994, por parte del Ministerio de Salud, quien señaló la importancia de contar con dicho plan, que se dirigiría a prevenir y reducir los efectos nocivos del glifosato en la salud humana y en el medio ambiente. Plan que aún no ha sido puesto en marcha por parte de las entidades encargadas de la coordinación y/o ejecución del programa de erradicación de drogas ilícitas en el país [...] (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 42)

Lo anterior era corroborado por el INS, que señalaba:

El Instituto Nacional de Salud, **no ha llevado a cabo estudios relacionados con el impacto del glifosato en la vida, salud humana y medio ambiente**, debido a que no posee la infraestructura tecnológica ni los recursos indispensables para realizar dichos estudios [...] (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 71)

Entre las conclusiones el Tribunal señalaba que la composición de lo asperjado era diferente al glifosato usado en las labores agrícolas, señalaba que el riesgo carcinogénico de la composición era diferente al del glifosato, y que varios de sus componentes y derivados eran probablemente cancerígenos. Señalaba que el gobierno nacional había desconocido conceptos técnicos de expertos y agentes contratados para conceptuar, así como de entes públicos que desrecomendaban las AAG y señalaban la necesidad de estudios locales de impacto ambiental y sanitario. Al mismo tiempo, el Tribunal consideraba las declaraciones del Auditor Ambiental, Eduardo Parra, como alejadas de la evidencia científica disponible, por lo que las descartaba como evidencia certera en el proceso.

Señalaba que las aspersiones sí constituían un riesgo para la salud humana de toxicidad aguda, y señalaba que existía un riesgo grave de carcinogenicidad, lo que constituía un riesgo grave e irreversible. Esto hacía necesario aplicar el principio de precaución, ordenando al Ministro de Salud, INS y Universidad Nacional desarrollar estudios prospectivos para determinar afectaciones a la salud de las AAG, en el conjunto de áreas afectadas.

ORDENASE al Ministerio de la Seguridad Social, al Instituto Nacional de Salud, en asocio con la Universidad Nacional de Colombia, previa coordinación del Consejo Nacional de Plaguicidas, efectuar los estudios tipo COHORTE, que incluya grupo expuesto a Glifosato, más Poea, más Cosmo Flux, y un grupo control (no expuesto), a fin de determinar el impacto de los químicos mencionados en la salud-vida de los colombianos. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2003, p. 113)

La respuesta del ejecutivo nacional fue contundente, señalando que no se avalaría la orden judicial, dado que se procedería a la apelación de la misma ante el Consejo de Estado. Así registraba el hecho la prensa nacional:

La sentencia de la magistrada Ayda Vides, respaldada por sus dos compañeros de sala Carlos Pinzón y Luis Vergara, además de ordenar la suspensión de las fumigaciones, pide que se adelanten estudios que determinen el efecto del glifosato en la salud de los colombianos. [...] La decisión, que recogió por lo menos 20 pruebas técnicas y científicas para sustentar el fallo, ordena a la Dirección de Estupefacientes que identifique la existencia de daños derivados de la actividad de fumigación y adopte medidas de corrección, mitigación y compensación, en especial en los parques nacionales, páramos, resguardos indígenas y otras áreas protegidas.
449

[...] En el tema de la salud, el fallo advierte que las fumigaciones aéreas con glifosato son un riesgo para la salud humana, con consecuencias para niños y adultos que puedan llegar a ser graves de acuerdo con el grado de exposición y condiciones biológicas en que se encuentren.

[...] El pronunciamiento pide que se cumpla el Plan de Manejo Ambiental adoptado por el Ministerio del Medio Ambiente desde noviembre de 2001 y todos los actos administrativos emitidos para ese fin.⁴⁵⁰

En todo caso, la respuesta gubernamental iba más allá de la apelación al fallo del Tribunal Superior, y se enfilaba hacia la desobediencia de la eventual ratificación de la medida por parte del Consejo de Estado. Así lo dejaban entrever el Ministro de Justicia, el vicepresidente, Francisco Santos, y el propio presidente Uribe en sus declaraciones alrededor de la publicación del fallo. Francisco Santos, conminaba

⁴⁴⁹ "Fumigación, en cuerda floja" *El Tiempo*, 27 de junio de 2003, 1-2.

⁴⁵⁰ "Fumigación, en cuerda floja" *El Tiempo*, 27 de junio de 2003, 1-2.

[...] al país y a la comunidad internacional a 'no dejarse meter los dedos a la boca', respecto a decisiones que quieren prohibir la fumigación de cultivos ilícitos. [...] 'A las Cortes les pido que entiendan que los cultivos ilícitos en Colombia son un problema de seguridad nacional y que si no se combate el narcotráfico, ese delito acabará con el país.⁴⁵¹

En la misma línea se pronunciaba Uribe desde Orito, Putumayo, durante la entrega de los primeros aportes del programa de familias guardabosques:

Me da mucha pena, pero mientras yo sea presidente, no vamos a suspender las fumigaciones. [...] Ese es un compromiso de Colombia con la comunidad Internacional.⁴⁵²

Al interior del CNE, Fernando Londoño señalaba que a pesar de la sentencia

[...] las fumigaciones seguirán hasta erradicar los cultivos ilícitos del territorio nacional durante este año y el próximo se reiterará la fumigación para acabar con las resiembras y el retoño de coca. (CNE, 2003b, p. 4)

Como un acto de franco desacato, tras el fallo del Tribunal Superior de Cundinamarca se suspendió la convocatoria para la contratación de la auditoría técnica al PECIG por parte del CNE, después de múltiples concursos desiertos, y de considerar al interior de dicha instancia que no era conveniente abrir espacios de seguimiento que "pudiesen ser infiltrados" por actores externos que pudiesen comprometer los intereses nacionales.⁴⁵³

En todo caso, las AAG no cesaron, y tras los fallos se continuaron estableciendo metas cada vez mayores de erradicación en todo el territorio nacional. En Santander se estableció la meta de 12.000 hectáreas a erradicar en el segundo semestre de 2003, en el sur del Bolívar se proyectó la erradicación de 25.000 hectáreas, y en la Sierra Nevada de Santa Marta se adelantaron las primeras aspersiones sobre parques naturales desarrolladas tras la resolución 013 de 2003, en contra de 1.000 hectáreas de CDUI detectadas.^{454_455_456} (CNE, 2003b)

⁴⁵¹ Como citado por "Suspenden contratación de auditoría para fumigaciones" *El Nuevo Siglo*, 08 de julio de 2003, 21.

⁴⁵² Como citado por "Las fumigaciones seguirán": Uribe" *El Tiempo*, 30 de junio de 2003, 1-3.

⁴⁵³ "Suspenden contratación de auditoría para fumigaciones" *El Nuevo Siglo*, 08 de julio de 2003, 21.

⁴⁵⁴ "En Santander sí se fumigará con glifosato" *Vanguardia Liberal*, 18 de mayo de 2003, 1A-3A.

⁴⁵⁵ "Las fumigaciones contaminan acueducto, sin agua 100 familias" *Vanguardia Liberal*, 27 de mayo de 2003, 1A-3A.

⁴⁵⁶ "Destruyen mil hectáreas de coca de las AUC" *El Heraldo*, 23 de mayo de 2003, 1D.

El gobierno colombiano no solo continuaba el decidido impulso de la militarización de la política antidrogas, sino que exaltaba dicho carácter como la solución al problema:

El Consejo Nacional de Estupefacientes aprueba de manera unánime una moción de aplauso a la Policía Nacional por la eficiente labor cumplida con respecto a la aspersión de cultivos ilícitos, ya que los resultados durante los últimos meses y en todo el país han sido brillantes. El compromiso de 'Colombia país sin droga' no es una mera ilusión, gracias a la campaña del Gobierno Nacional, heroica y abnegadamente ejecutada por la Policía, con el indispensable complemento y apoyo de las Fuerzas Militares y de Seguridad. (CNE, 2003, p. 18)

En ese contexto, el gobierno nacional inició la planeación de lo que denominaba Plan Colombia II en julio de 2003, que prometía arreciar la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el secuestro, de la intensificación de la militarización del conflicto y de la guerra antinarcóticos a través de nuevas brigadas móviles, batallones de alta montaña, soldados campesinos, y mayor entrenamiento, equipamiento y acompañamiento de las fuerzas militares estadounidenses en suelo colombiano.

El objetivo es obtener cooperación internacional para dotar y entrenar a la Fuerza Pública con el fin de enfrentar a los grupos terroristas y a las organizaciones de secuestradores, una vez los cultivos ilícitos empiecen a desaparecer del país, que fue el objetivo central de la primera fase del Plan Colombia.⁴⁵⁷

De igual forma, se avanzaba en la intensificación de la criminalización de los cultivadores de CDUI desde la dirección de la DNE, en donde Alfonso Plazas Vega llamaba a que se reformara la Ley 30 de 1986 para que se considerara los CDUI como crimen ambiental, e iba más allá para señalar que los reclamos y quejas de los coccaleros, eran realmente reclamos de estructuras del narcotráfico:

Hay una inmensa campaña de desinformación. Usted puede ver páginas enteras en los diarios atacando las actuaciones de la Policía Antinarcóticos, hablando de los presuntos males que causan las fumigaciones. Yo sólo me pregunto dónde están los campesinos que pueden pagar esos avisos.⁴⁵⁸

En todo caso, el conflicto en los estrados judiciales no era el único reto que se elevaba en la continuidad del renovado PECIG de Uribe Vélez. La frontera colombo-ecuatoriana era el otro foco principal de tensión en torno a la política de aspersiones, pues el gobierno ecuatoriano intensificaba sus críticas y quejas de afectaciones en torno a las AAG, aduciendo que la intensificación de las fumigaciones en la frontera en el contexto del PC estaban generando una verdadera crisis humanitaria del lado ecuatoriano, en forma de

⁴⁵⁷ "Plan Colombia II atacará terrorismo y secuestro" *El Tiempo*, 02 de agosto de 2003, 1-2.

⁴⁵⁸ Como citado por "La nación se quedará con bienes mal habidos" *El País*, 22 de agosto de 2003, A5.

impactos socioambientales, recepción masiva de población desplazada forzada de origen colombiano y migración de la guerra a territorio ecuatoriano.⁴⁵⁹

La Canciller del Ecuador, Nina Pacari Vega, señalaba que las aspersiones en la frontera también producían efectos en la salud y el ambiente de su población, y anunciaban una visita con la ministra de relaciones exteriores, Carolina Baroco, para presentar formalmente la queja al gobierno colombiano:

Debemos encontrar una salida rápidamente, pues por efectos de la fumigación nuestros cultivos lícitos han quedado destruidos y esto repercute en nuestra economía, en nuestro ambiente y en la salud de nuestros campesinos.⁴⁶⁰

La queja fue usada por el Gobierno colombiano como oportunidad para presentar a su par ecuatoriano propuestas de expansión de la lucha antiterrorista y antinarcóticos regional, que no fueron secundadas. El propio Uribe Vélez visitó al gobierno de Lucio Gutiérrez, en agosto de 2003 en la ciudad de Quito, en donde tras ser recibido por protestantes de organizaciones sociales como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), se le reiteró la preocupación por los impactos de las AAG en territorio ecuatoriano y se le presentaron las primeras informaciones recabadas en territorio por parte de ONGs como Acción Ecológica.⁴⁶¹

La principal derivación de la visita también fue la creación de una comisión binacional para evaluación los impactos de las AAG en la frontera, cuya primera reunión se realizó en octubre de ese año. El inicio de dicho proceso de evaluación se llevó a cabo como estaba agendado, aunque resultó en la disolución del encuentro sin que se hubiesen llegado a acuerdos, pues mientras el gobierno ecuatoriano presentaba propuestas sobre estudios técnicos de impactos socioambientales y sanitarios, y solicitaba la aplicación inmediata de una franja de exclusión de 10 km del lado colombiano de la frontera, el gobierno colombiano reiteraba la argumentación de inocuidad del glifosato y correctas medidas de control y vigilancia del PECIG, como siempre lo hacía contra los detractores nacionales del PECIG, pero no fue aceptada como prueba por parte del gobierno ecuatoriano.⁴⁶²

⁴⁵⁹ "Frontera colombo-ecuatoriana caldo de cultivo de la violencia" *El País*, 01 de marzo de 2004, C8.

⁴⁶⁰ Como citado por "Fallo judicial no frenará fumigación con glifosato" *El Colombiano*, 27 de junio de 2003, 8A.

⁴⁶¹ "Rechazo a Uribe Vélez" *Voz*, 27 de agosto de 2003, 11.

⁴⁶² "Colombia defiende uso de glifosato" *El Tiempo*, 15 de octubre de 2003, 1-6.

Hacia finales del año del 2003, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo impuso una multa por COP\$33.200.000 contra la DNE por el incumplimiento de órdenes relacionadas con el cumplimiento del PMA consignadas en la resolución 0341 de 2001. La sanción resultaba del proceso que había iniciado el anterior Ministro Mayr, y que había culminado bajo la nueva administración, y no significó una reapertura de procesos de exigencia de cumplimiento de vigilancia ambiental, pues en todo caso la nueva ministra, Sandra Suárez, señalaba que la línea política había cambiado y expresaba al interior del CNE el distanciamiento con las posturas críticas del exministro para con el PECIG, y su acuerdo total con la línea política de defensa establecida por la presidencia de la república, como lo expresó la propia Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al interior del CNE.⁴⁶³

Interviene la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, manifestando que se trata de una multa impuesta por hechos acaecidos en la administración anterior y que la misma, no repercutirá en el Plan de Manejo Ambiental actual. (CNE, 2003d, p. 9)

Así, la multa era sólo un pequeño escollo para el PECIG, que no ponía en entredicho la continuidad y expansión de las AAG. Así, en diciembre de 2003 el Congreso de Estados Unidos autorizó el uso de los recursos destinados al PC para la vigencia del año 2004 para adelantar AAG en parques naturales, medida que ya había sido aprobada por el CNE en la resolución 0013 de junio de 2003, bajo la condición de que fuese la única alternativa valorada como viable, y ante el diagnóstico de que los parques y reservas naturales estaban constituyéndose en la última frontera del narcotráfico.⁴⁶⁴

La aprobación de los recursos suscitó nuevas voces de protesta en el ámbito colombiano, tanto en el Congreso, donde Jorge Robledo citó un nuevo debate de control político por tal hecho, como de múltiples sectores no gubernamentales, sociales y políticos.

A propósito de la posibilidad de fumigar cultivos ilícitos en los parques naturales llegaron cientos de cartas quejas a los buzones del Gobierno, protestaron numerosas comunidades, expresaron su rechazo importantes científicos, aparecieron denuncias en la prensa, expusieron sus crudos testimonios indígenas y colonos, opinaron adversamente [...]. Sin embargo, ni el Presidente de la República, ni la Ministra del ramo ni el Defensor del Pueblo [...] se dan por aludidos.⁴⁶⁵

⁴⁶³ "Sancionan a Estupefacientes por fumigación" *El Nuevo Siglo*, 25 de agosto de 2003, 3.

⁴⁶⁴ "Estados Unidos certificó fumigación con glifosato" *El Colombiano*, 20 de diciembre de 2003, 9A.

⁴⁶⁵ "Qué nos salve el Chapulín..." *El Tiempo*, 10 de marzo de 2004, 1-17.

Las voces de crítica señalaban casi al unísono que las cifras presentadas por el gobierno sobre presencia de CDUI estaban sobreestimadas y que la afectación territorial de estos en los parques naturales era menor a la diagnosticada, por lo que el riesgo-beneficio de las aspersiones era inaceptable.⁴⁶⁶

Cabe destacar que para este momento, la cobertura mediática de las expresiones de protesta contra el PECIG, contra el PC o en general, contra elementos neurálgicos del plan de gobierno de Uribe Vélez, contaba con cada vez menos espacios de publicación en la prensa nacional, alineada en la estrategia comunicativa unívoca del presidente. Eso explica, que a pesar de que las expresiones de crítica a la medida de aspersiones en parques naturales fueron bastante amplias, no se hayan visibilizado de igual forma en la prensa nacional. Con todo, fue el propio ejecutivo nacional el que terminó por señalar que las AAG en territorios naturales protegidos solo se desarrollarían como una última opción, y pareció abandonar el denodado impulso a la medida. (López de la Roche, 2015)

La promoción de las AAG en parques naturales contrastaba con que para el año 2003 aún no se había contratado la múltiples veces anunciada auditoría internacional para el control de parámetros operativos y de impacto ambiental del PECIG, dada las reiteradas declinaciones de los proponentes a las ofertas económicas del CNE, que eran consideradas insuficientes para la labor. La situación sirvió para que el gobierno, desde el Ministerio de Defensa, promoviera la idea de eliminar el proceso de convocatoria de tal auditoría, aduciendo motivos de seguridad para la política, y reemplazarla por un ejercicio puntual de evaluación internacional del programa por parte de una organización internacional de confianza, como la Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Así, en cuestión de algunos meses la propuesta tomó forma, y fue conformado un equipo de alto nivel de la CICAD, integrado por el director ejecutivo, Abraham Stein, el jefe de desarrollo alternativo, Jorge Ríoz, y el coordinador del equipo científico, Keith Solomon, quienes quedaron encargados de realizar un análisis del impacto sociosanitario de la política. (CNE, 2002b; 2003; 2003a)

'La cooperación y asistencia del proyecto se desarrollarán con sujeción al respeto de la soberanía nacional, la confidencialidad, transparencia y veracidad en las conclusiones' Señalaban los funcionarios de la Cicad.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ “¿Blindar los parques naturales?” *El Tiempo*, 14 de marzo de 2004, 1-22.

⁴⁶⁷ Como citado por “La OEA estudiará los impactos del glifosato” *El Colombiano*, 19 de febrero de 2004, 8A.

Entretanto, durante el año 2004 continuaron aumentando las cifras de AAG y erradicación de cultivos informadas por el gobierno nacional, y se repetían extensivas operaciones de erradicación en áreas que persistían como las de mayor concentración de CDUI en el país, como el Catatumbo, Putumayo, Arauca y Nariño.⁴⁶⁸ (CNE, 2004)

Las extensas operaciones produjeron protestas, en algunos casos con expresiones de movilización social, pero en la mayoría de los casos solo se presentaron pronunciamientos o quejas. En la Sierra Nevada de Santa Marta se produjo una marcha campesina que bloqueó la troncal del Caribe, que obligó a la gobernación del Magdalena a entablar diálogos con el Gobierno Nacional logrando un aplazamiento temporal de las aspersiones y compromisos del ejecutivo frente a inversión en infraestructura y ampliación del programa de familias guardabosques, pero el mensaje del gobierno fue contundente en el sentido de que las aspersiones sí se realizarían.⁴⁶⁹⁻⁴⁷⁰

En todo caso, a pesar de que las manifestaciones masivas no se presentaron como en periodos previos de implementación del PECIG, las AAG sí continuaban siendo una parte prioritaria de la agenda de las organizaciones campesinas en el país, que continuamente expresaban su crítica y adelantaban propuestas para la superación efectiva del problema de las drogas. Un ejemplo de ello fue el “Encuentro Nacional e Internacional - Coca y Derechos Humanos” en donde participaron alrededor de 650 personas representantes de organizaciones sociales, sindicales, campesinas, estudiantiles y de derechos humanos, de todo el país, Europa y los Estados Unidos, en el que se denunciaba la persecución y criminalización de los líderes campesinos que se manifestaban contra la política, así como el franco deterioro en materia de DD.HH. que ésta producía en los territorios intervenidos por el PC.⁴⁷¹

En ese mismo sentido la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) informaba que durante el primer semestre de 2004 el desplazamiento forzado habría crecido 9%, principalmente en las zonas del sur del país donde se adelantaban intensos operativos militares, y en donde las fuerzas armadas estaban implementando de forma indiscriminada el bloqueo de insumos y alimentos para los territorios considerados retaguardia o de control por las insurgencias. Así, Colombia se

⁴⁶⁸ “Glifosato ‘arruina el campo’: campesinos” *Vanguardia Liberal*, 25 de julio de 2004, 3B.

⁴⁶⁹ “Seguirá ‘lluvia’ de glifosato en Colombia” *Vanguardia Liberal*, 05 de julio de 2004, 3A.

⁴⁷⁰ “Paralizada la Troncal del Caribe” *El Heraldo*, 05 de julio de 2004, 2D.

⁴⁷¹ “Una iniciativa de paz” *Voz*, 11 de agosto de 2004, 4.

posicionaba como el segundo país con la más grave crisis humanitaria por desplazados forzados internos en el mundo ese año. Jorge Rojas, director de la entidad señalaba:

Las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato están provocando el desplazamiento de centenares de familias. 'El hambre está siendo usada como estrategia de confrontación. El bloqueo de productos de consumo vital y el control de la producción agropecuaria provoca inseguridad alimentaria y agrava la situación de las poblaciones sometidas a amenazas'⁴⁷²

Desde San Vicente del Caguán se repetían denuncias similares que señalaban que la implementación del PC significaba el desplazamiento forzado para las comunidades, por medio del bloqueo económico, la inseguridad alimentaria, el deterioro del conflicto y la criminalización de los cultivadores de CDU.

Nadie nos dijo que nos fuéramos, pero ellos llegaron diciendo que iban a judicializar a todo el que tuviera una mata de coca. ¿Y quién no tenía?⁴⁷³

Las reiteradas denuncias sobre violaciones de DD.HH. provocaron nuevos pronunciamientos de preocupación y reservas al interior del congreso estadounidense, como lo expresaba el presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, Carlos Julio González Villa, quien le señaló públicamente al subsecretario de Estado Adjunto, Roger Noriega, su malestar por los impactos ambientales y sanitarios sobre los territorios campesinos denunciados.⁴⁷⁴

En todo caso, la situación no escaló, y en ese contexto, en octubre de 2004, llegó el esperado fallo del Consejo de Estado sobre la suspensión de las AAG ordenada por el Tribunal Superior de Cundinamarca, confirmando la continuidad del programa. El fallo dejó en firme las AAG con una votación muy dividida, y que iba en contra de la ponencia inicial del Magistrado, Rafael Lafont, que llevaba el caso:

Todas las evidencias muestran que fue difícil para los magistrados llegar a una decisión: se tomaron 15 meses para dar su fallo y la ponencia que se discutió avalaba suspender este tipo de erradicación y fue derrotada por 12 votos contra 7.⁴⁷⁵

La posición del CE señalaba la existencia de incertidumbre en la comprobación de los posibles daños derivados de las AAG, al tiempo que indicaba que si bien se podía inferir

⁴⁷² Como citado por "Éxodo campesino crece por ofensiva militar y violencia" *El Nuevo Siglo*, 03 de septiembre de 2004, 3.

⁴⁷³ Como citado por "Así viven los campesinos el Plan Patriota" *El Tiempo*, 13 de diciembre de 2004, 1-2.

⁴⁷⁴ "Críticas a TLC y fumigaciones" *El nuevo Siglo*, 14 de agosto de 2004, 5.

⁴⁷⁵ "Se salvó la fumigación" *El Tiempo*, 06 de octubre de 2004, 1-5.

daños producto de la política, el balance entre los principios riesgo-beneficio entre los impactos producidos y los posibles efectos de suspender las aspersiones, no permitía ordenar la suspensión:

El Consejo de Estado en providencia del 19 de octubre de 2004 decidió negar una acción popular en la que se solicitaba suspender transitoriamente las fumigaciones aéreas, por considerar que la fumigación de cultivos ilícitos con el herbicida Round - Up Ultra no vulneraba ni amenazaba los derechos colectivos al medio ambiente sano, al equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la conservación de las especies animales y vegetales.

[...]

De las pruebas reseñadas no se infiere, con certeza, que el Glifosato empleado para la erradicación de los cultivos ilícitos produzca daños irreversibles en el medio ambiente; por el contrario, hay elementos de juicio que permiten concluir que la regeneración de las zonas asperjadas se produce en lapso no muy largo y que, en cambio, numerosas hectáreas de bosques son destruidas por causa de la tala de éstos por los cultivadores ilícitos. Claro está que la aspersión debe producirse de conformidad con las pautas que señalen las autoridades ambientales, sin que deba permitirse su más leve trasgresión; razón por la cual es necesario que se lleve a cabo un control permanente con evaluaciones continuas de los efectos que puedan ir apreciándose. Sin embargo, esto no puede conducir a la suspensión de las fumigaciones, pues tal medida podría llevar al debilitamiento del Estado al tiempo que fortalecería los distintos grupos que se financian con el producto del tráfico de drogas, que es, sin duda alguna, flagelo para la sociedad colombiana y para toda la humanidad. No se desconoce, porque así lo evidencian las probanzas, que de todos modos hay afecciones que se causan, pero que no alcanzan la gravedad que señala la parte actora, lo que conduce a un control permanente y rígido de las fumigaciones que se llevan a cabo. (Consejo de Estado, 2014, p. 30)

En todo caso, el CE también reconocía la inexistencia de suficiente información sobre impactos sanitarios y ambientales locales para la evaluación de la política, así como de los fallos en el cumplimiento de los protocolos operativos del PECIG, por lo que ordenaba

[...] al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial que continúe su labor de verificación para que se dé estricto cumplimiento al Plan de Manejo Ambiental impuesto mediante resolución No. 1065 de 2001, así como a las obligaciones señaladas en los artículos 2, 6, 7 y 8 de la resolución No. 341 de 2001, ambas del mismo Ministerio. El Ministerio de Protección Social debe realizar estudios que comprendan grupos expuestos a Glifosato, más poea, más cosmoflux, y un grupo control (no expuesto) en el tiempo, incluyendo registros de morbilidad y mortalidad, a fin de determinar el impacto de los químicos mencionados en la salud y vida de los colombianos en las zonas asperjadas [...] (Consejo de Estado, 2014, p. 30)

Cabe señalar que cada uno de los siete magistrados que votaron negativamente la decisión de reversar la medida de suspender las AAG realizaron sendos salvamentos de voto, en el que, en términos generales, rechazaban los argumentos de inocuidad

manifestados por los promotores del PECIG y señalaban la necesidad de aplicar el principio de precaución en el caso.⁴⁷⁶

La respuesta sobre la solicitud de estudios fue, por una parte la indicación de que la CICAD-OEA se encontraba adelantándolos, y por otra, la de citar nuevamente dos estudios de la Clínica Toxicológica Uribe Cualla, que se habían realizado en el año 2001, como prueba de inocuidad. Si bien la publicación de los estudios era previa, estos adquirieron mayor visibilidad por medio de la defensa política del PECIG de inicios del gobierno Uribe, cuando este, así como los representantes del gobierno estadounidense en Colombia, comenzaron a citarlo frecuentemente para señalar que no había pruebas sobre la toxicidad de las AAG. (Uribe, 2001; 2001)

Los informes se habrían realizado en respuesta al aumento de quejas de afectaciones del PECIG, en particular de quejas de impactos en salud que no tenían mecanismos de reclamación en tanto no se podían presentar como parte del Sistema de quejas del CNE, y en el contexto del aumento de la fiscalización de algunos actores del congreso de EE.UU. sobre los impactos del programa. Esto explica por qué las publicaciones fueron en inglés y en español, pues fue la propia embajada de EE.UU. en Colombia, en cabeza de Anne Patterson, la financiadora y principal difusora de los resultados defendidos por los estudios.

Los documentos titulados “Estudio de las denuncias de los daños a la salud relacionados con la erradicación aérea en Colombia” y “Supuestos efectos del glifosato en la salud humana”, fueron realizados por medio de trabajo de campo del renombrado toxicólogo⁴⁷⁷ en los departamentos de Nariño y Putumayo.

El primer estudio (Uribe, 2001) se trataba de un análisis de las historias clínicas de veintiún pacientes del resguardo indígena de Aponte, Nariño, que habrían presentado afectaciones en salud que relacionaban con la AAG en sus territorios, y frente a las cuales, Uribe Granja, tomando como referencia fichas toxicológicas internacionales del glifosato, descartaba la relación del cuadro clínico con una posible intoxicación por dicho herbicida. El informe reiteraba uno de los argumentos centrales de los promotores del PECIG al

⁴⁷⁶ “Condicionan fumigación con glifosato” *El Nuevo Siglo*, 20 de octubre de 2004, 5.

⁴⁷⁷ Considerado como uno de los más prestigiosos toxicólogos para la época, Uribe Granja era para el momento miembro activo de la Academia Nacional de Medicina, presidente de la Asociación Latinoamericana de Toxicología, director de la Clínica Toxicológica Uribe Cualla, y un activo catedrático en los ámbitos académicos.

momento de señalar la inocuidad de la política: que las poblaciones que alegaban afectaciones por las aspersiones hacían uso inseguro de otros pesticidas en su labor agrícola, por lo que no era posible comprobar afectaciones causales de las AAG, incluso, en casos sugestivos de intoxicación por agrotóxicos.

El informe sobre la población del Tablón de Gómez, Nariño, señalaba que los problemas dermatológicos supuestamente atribuidos a las AAG, los únicos que analizaba, habían sido causados por enfermedades parasitarias o infecciosas, y que en la mayoría de los casos no había una relación plausible de temporalidad entre las aspersiones y las afecciones. Además, el informe señalaba que durante el periodo de 1998 a 2001 no se habían presentado reportes de intoxicaciones químicas en la región, por lo que señalaba que no se podía comprobar impactos de salud por las AAG.

Conclusion: The findings of this report indicate that in the vast majority of cases, reported health problems are not caused by aerial spraying. Symptoms were reported either before or well after any spraying had occurred. Of the few cases that did occur during or shortly after spraying, about half reflect endemic conditions common to this area of rural poverty, not by exposure to glyphosate. For the others, the medical records make no mention of pesticide exposure, but reflect altogether different diagnoses. (Uribe, 2001, p. 6)

El segundo estudio que incluyó la evaluación clínica de 500 pacientes, realizado en los municipios de San Miguel, Orito y Valle del Guamuez, departamento del Putumayo, cinco meses después de realizadas las aspersiones para evaluación retrospectiva de afectaciones sanitarias, señalaban que no era posible afirmar una asociación causal entre el perfil de morbilidad de las poblaciones y las AAG, en tanto se comprobaba el origen infeccioso o carencial de las enfermedades registradas.

Con los datos obtenidos y analizados en este estudio, junto con los datos locales y regionales de morbilidad disponibles y la información toxicológica y científica que existe sobre el glifosato, los investigadores no pueden establecer que las aspersiones aéreas con glifosato realizadas por la DIRAN entre diciembre de 2000 y febrero de 2001 son las causales de las enfermedades y otros problemas de salud informados por la población el Putumayo. De hecho, los datos muestran que existen muchos otros factores que contribuyen a los problemas de salud en esta área.

[...] Las tasas de morbilidad son consistentes con las malas condiciones de salud, pobreza, falta de agua potable, inadecuadas prácticas de aseo personal, carencia de alcantarillado y la precaria disposición de basuras y la pésima manipulación de los alimentos el departamento de Putumayo. En ese departamento, el índice de necesidades básicas insatisfechas -NBI- fue 78,7% para el año 2000 (Uribe, 2001a, p. 8)

Una de las afirmaciones realizadas en el estudio era que no se comprobaba relación territorial entre las afecciones manifestadas y la exposición de las AAG, en tanto buena

parte de los afectados estaban fuera del área de “deriva máxima medida de la aspersión aérea del PECIG de cinco a 10 metros” (Uribe, 2001a, p.8), siendo el primer documento técnico-científico que señalaba esa cifra, que se constituía en la menor reconocida en términos de deriva y sobre la que sustentaba parte de sus conclusiones. De igual forma, señalaba que las aspersiones con glifosato implicaban una exposición mínima al herbicida que no tenía mayores probabilidades de generar afecciones sanitarias.

En todo caso, el estudio presentaba innovaciones, como la toma de muestras de tejidos humanos para la determinación de glifosato, paraquat y actividad de colinesterasa a 266 de los pacientes que se consideraban sospechosos de impactos en salud por las AAG. En todo caso, el plazo entre la exposición y la toma de la muestra, de más de seis meses, fue objeto inmediato de crítica, especialmente porque, con base en los resultados negativos, el estudio concluía que no había impactos sanitarios.

En todo caso, el propio documento reconocía las debilidades metodológicas del estudio y recomendaba realizar investigaciones adicionales de tipo vigilancia epidemiológica prospectiva, que no llegaron a materializarse.

[...] las limitaciones de un estudio epidemiológico - ambiental retrospectivo, que hacen difícil recoger evidencias objetivas de exposición a la sustancia implicada. Como lo son también la presencia de biomarcadores, y la dificultad de establecer una correlación entre la exposición al glifosato y las manifestaciones reportadas por los sujetos. Por lo tanto, es casi imposible establecer una relación causalidad entre la exposición a la sustancia en cuestión y las manifestaciones clínicas atribuidas a esa exposición. [...] (Uribe, 2001a, p. 52)

Aun así, los estudios fueron ampliamente difundidos por las autoridades colombianas y estadounidenses, usados en tribunales colombianos y en el conflicto fronterizo con Ecuador, incluso cuando poco después de su publicación ya pesaban críticas sobre los mismos, por ejemplo, sobre las extrapolaciones que hacía, como la de señalar que no se comprobaba impactos del glifosato basado en el reporte de intoxicaciones por pesticidas del sistema de vigilancia epidemiológica general, que no tenía seguimiento específico de las AAG, en un contexto de severas debilidades institucionales de los servicios de salud, en donde no había personal ni equipamiento adecuado para realizar evaluaciones toxicológicas adecuadas. (CNE, 2003)

Cabe destacar que tras la publicación de los informes, Uribe Granja pasó a ser un experto frecuentemente citado durante la controversia, así como pasó a ocupar lugares de poder privilegiados, como la dirección del INVIMA, o la participación como miembro de la

JIFE, recomendado por el gobierno colombiano, incluso cuando poco después de la publicación de los estudios incurrió en delitos contra la administración pública, que le valieron dos condenas en los años venideros, con sanción de prisión, incapacidad para ocupar cargos públicos, y multas.⁴⁷⁸

En todo caso, el conocimiento levantado por expertos nacionales no fue el único usado para la defensa del PECIG durante la fase de su mayor intensificación con la implementación del PC. De hecho, fue el informe de la CICAD/OEA, publicado en mayo de 2005 durante un evento de alto nivel presidido por Ministerio de Gobierno, de Relaciones Exteriores y funcionarios de la OEA, el que adquirió mayor visibilidad durante el periodo.

El informe reiteraba lo concluido por Uribe Granja, al indicar que “[...] el glifosato no ofrece peligro para la salud ni el entorno ambiental.”, y que en todo caso los posibles daños son inferiores a la “[...] deforestación, el uso sin control y sin vigilancia de otros plaguicidas” empleados en la producción de CDUI.⁴⁷⁹ (Solomon et al, 2005)

El documento partía de un conjunto de presupuestos como que la probabilidad de deriva accidental era menor al 1% y presentaba el riesgo asociado del glifosato como similar al de la agricultura comercial, dadas las técnicas de aspersión y monitoreo usados en el programa.

Las exposiciones de humanos al glifosato bajo las condiciones de uso no se pudieron medir directamente en los cultivadores de cultivos ilícitos; por consiguiente, se estimaron de los valores de la literatura con ajustes para las tasas de aplicación utilizadas en el programa de erradicación de Colombia. Las exposiciones estimadas que resultan de una aspersión directa, contacto con el follaje tratado después del reingreso a los cultivos, inhalación, dieta y agua de consumo, fueron pequeñas e infrecuentes. (Solomon et al, 2005, p. 13)

Como en el caso de los estudios de Uribe Granja, el estudio de la CICAD realizó mediciones de campo, en este caso ambientales, en aguas superficiales y sedimentos, que no mostraron contaminación por glifosato o metabolitos, si bien el mismo estudio señalaba que las muestras fueron limitadas a cinco puntos y realizadas seis meses después de la exposición ambiental a las AAG. En todo caso, las principales fuentes de información no fueron estudios de campo, sino informes gubernamentales que, a su vez, tampoco se sustentaban en trabajo de campo o en sistemas de vigilancia y monitoreo funcionales.

⁴⁷⁸ “El experto antidrogas con pies de barro” *El Espectador*, 21 de junio de 2021, <https://www.elespectador.com/salud/camilo-uribe-granja-el-experto-que-apoyo-la-aspersion-con-glifosato-y-ahora-es-cuestionado/>

⁴⁷⁹ “Goce la vida, tome glifosato” *El Tiempo*, 27 de abril de 2005, 1-19.

El 90% del documento se trataba de una revisión de literatura sobre perfil de toxicidad en humanos y ambiental del glifosato, y la síntesis que presentaba al respecto era la de que las AAG implicaban un riesgo tóxico agudo y crónico bajo, reeditando de forma amplia, por la extensión de su revisión bibliográfica, la caracterización de un perfil de impactos en salud limitado a lo toxicológico.

En todo caso, el documento llegaba a la conclusión principal de que el principal daño sanitario y ambiental observado era producto de los propios CDUI, y que, tal como cabía esperar del perfil toxicológico del glifosato, éste no generaba impactos de consideración sobre los seres humanos o el ambiente.

El informe recibió inmediatas críticas desde diversos sectores políticos y académicos, siendo la del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional (IDEA) la más contundente, que en general señalaban la debilidad metodológica del mismo por depender de fuentes secundarias de información, y especialmente señalaban como falaces las extrapolaciones que realizaba, por ejemplo, al equiparar riesgos agrarios con riesgos del PECIG. (Corte Constitucional, 2014; León Sicard et al., 2005)

Para los propósitos de la evaluación del riesgo del uso de glifosato y sus adyuvantes en la erradicación de la amapola y la coca, el modelo conceptual aplicado fue el normalmente usado en la aplicación agrícola de plaguicidas, en el cual el peligro y el riesgo se encuentran directamente relacionados con la toxicidad y la exposición al plaguicida. (Solomon et al, 2005, p. 42)

El grupo de trabajo del IDEA, encabezado por Tomas León Sicard, agrólogo con maestría en ciencias ambientales y doctorado en tecnología agroambiental, señalaba que varias de las conclusiones eran suposiciones y no resultados de trabajo de campo, que alrededor de la mitad de la bibliografía citada procedía de estudios contratados por Monsanto, que las conclusiones extrapolaban datos de ecosistemas no nativos y que no se incorporan las ciencias sociales y humanas en un problema que ha demostrado impactos sociopolíticos dramáticos, entre otras críticas.

Así reseñaba la postura del IDEA el columnista Daniel Samper:

El análisis de la U.N. pulveriza el trabajo de la OEA. Lo inquietante es que las fallas del estudio no son producto de despistes, sino resultado del propósito de acomodarlo a los planes de fumigación. Considero de enorme trascendencia la siguiente acusación formulada por los científicos de la Nacional: 'El proyecto tiene una grave deficiencia: se basó en estudios secundarios para estimar los efectos del herbicida en la salud humana, acogiendo la mayor parte de los que juegan a su favor, pero desestimando aquellos que indican riesgos'. A lo que agrega que los contratistas de

la OEA desecharon 'casi todos los estudios que demuestran un vínculo entre el glifosato y efectos negativos en la salud humana'.⁴⁸⁰

En otra columna, el mismo Samper señalaba:

En fin, hay que dar muchas vueltas y aterrizar en páginas de los fabricantes de plaguicidas para encontrar literatura tan benévola como la que nos regaló el estudio de la CICAD. Casi nos receta el glifosato bien helado para calmar la sed.⁴⁸¹

Las críticas suscitadas por el informe también reiteraban el señalamiento sobre la dependencia política de la CICAD a la OEA, uno de los organismos multilaterales de la esfera de influencia estadounidense, con una activa agenda de promoción de la guerra contra las drogas, que con los problemas que mostraba el informe, parecía confirmar la desconfianza en torno a su imparcialidad que se había levantado desde el anuncio de que este realizaría la auditoría del PECIG. Algunos periodistas señalaban, por ejemplo, que los investigadores internacionales participantes del estudio habrían sido impedidos de interactuar o dar declaraciones directas a la prensa, sin autorización explícita de la OEA.⁴⁸²

En todo caso, con el fallo del CE y el nuevo informe internacional de la CICAD, el gobierno Uribe parecía acuñar nuevas razones técnicas que llegaban para soportar el ímpetu con que se venía imponiendo la política, esto a pesar de las críticas en el campo científico. Cabe destacar, que el documento de la CICAD no solo pretendía amainar la crítica local, sino también servir como cierre epistemológico para el conflicto fronterizo con Ecuador. Pero contrario a lo esperado por el gobierno colombiano, el conflicto fronterizo derivado de la continuidad de las AAG en la frontera pareció intensificarse cuando el entrante gobierno de Alfredo Palacios, sustituto del destituido presidente Lucio Gutiérrez, levantó serios cuestionamientos sobre el informe de la CICAD/OEA, sobre el que indicaba que “[...]adolecen de deficiencias técnicas y metodológicas”⁴⁸³ y anunciaba la presentación de un documento técnico-científico producto de investigaciones de campo en la provincia fronteriza de Sucumbíos sobre afectaciones a la salud humana y agropecuaria, que desvirtuaba el de la CICAD/OEA, con lo que se contradecía por completo las declaraciones del gobierno colombiano, que señalaba, en palabras del Ministro de Interior y Justicia,

⁴⁸⁰ “Un estudio alcahueta” *El Tiempo*, 18 de mayo de 2005, 1-17.

⁴⁸¹ “Goce la vida, tome glifosato” *El Tiempo*, 27 de abril de 2005, 1-19.

⁴⁸² “Ciencia Nacional y glifosato” *El Espectador*, 08 de mayo de 2005, 4A.

⁴⁸³ “Guaviare, la nostalgia del ‘rey Midas’” *El Tiempo*, 03 de mayo de 2005, 1-9.

Sabas Pretelt, que Ecuador aceptaba la evidencia sobre la inocuidad de las AAG y “estaba tranquilo con el informe de la OEA”.⁴⁸⁴

Cabe destacar que si bien desde inicios de la década del 2000 se pueden rastrear múltiples reclamos, quejas y solicitudes realizadas desde el gobierno ecuatoriano a su par colombiano en torno a las AAG fronterizas, fue desde el 2004 cuando la tensión binacional comenzó a intensificarse de forma notoria, en torno al recrudecimiento del conflicto social y armado en la frontera asociado a la implementación del PC, así como del endurecimiento de la estrategia política antiinsurgente, antiterrorista y anticomunista del gobierno de Uribe Vélez, que implicó tensiones progresivas con gobiernos regionales de identidad progresista o autoidentificados como socialistas. (Rodríguez G., 2014)

Quepa destacar estudios como los del Comité Interinstitucional contra las Fumigaciones (CIF), organismo ecuatoriano constituido en el año 2002 alrededor del trabajo de múltiples organizaciones científicas, sociales y ONGs, como Acción Ecológica, Clínica Ambiental, Colectivo PRODH, FIAN Ecuador y Servicio de Paz y Justicia del Ecuador, para investigar e intervenir sobre los impactos sociambientales y sanitarios que denunciaban las comunidades asperjadas del cordón fronterizo del lado ecuatoriano. (CIF, 2015)

El trabajo de investigación científica y de abogacía en torno a la defensa de las comunidades que alegaban afectaciones en la frontera ecuatoriana habría iniciado poco después de las primeras aspersiones en las comunidades de Sucumbíos y Esmeraldas en el año 2000, que produjeron importantes movilizaciones sociales, como las de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Confederación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC), las cuales solicitaron la conformación de un Comité Técnico Internacional para verificar los impactos. Este comité efectivamente desarrolló trabajos de campo durante el año de 2001 para recolectar información sobre la situación, y señaló en ese momento que existía la “[...] necesidad de declarar la zona en emergencia sanitaria, alertando sobre la amenaza de hambruna por el grave impacto de las aspersiones aéreas a cultivos y animales que comprometieron la economía campesina.” (CIF, 2015: 6)

⁴⁸⁴ Como citado por “Ecuador rechaza informe de OEA sobre fumigación” *El Nuevo Siglo*, 13 de junio de 2005, 3.

Entre otros reportes generados alrededor de las primeras aspersiones fronterizas, el primero de una serie de estudios adelantado por la ONG Acción Ecológica, mostró que para el 2001

[...] el 100% de las personas que habitan a menos de 5 km de donde se realizaron aspersiones con Round up sufrieron intoxicación aguda; la intensidad de los padecimientos se incrementa en las zonas más próximas a la aspersión y el listado de síntomas, recogidos en historias clínicas, afectan al aparato digestivo, sangre, corazón, sistema nervioso, ojos, sistema respiratorio y piel [...] (Acción Ecológica, 2003, pp. 10-11)

El patrón de intoxicaciones era equiparable al de agrotóxicos organofosforados. El equipo de investigación presentó una detallada descripción de la sintomatología, la intensidad de los cuadros clínicos, la temporalidad y la ubicación de las personas afectadas.

[...]

b) Los síntomas muscarínicos e irritantes mantienen una presencia alta entre 1 y 5 kilómetros de distancia de las zonas fumigadas (cefaleas, tos e irritación de conjuntivas, debilidad, mareos, ...) lo que parece tener una relación directa con la fuerza de penetración del químico y el grado de intoxicación.

c) Los síntomas muscarínicos (fiebre, diarreas, vómitos) se reducen notablemente con la distancia, casi a la mitad después de los 5 km, lo que puede indicar una menor intoxicación a esa distancia pero se mantiene una importante sintomatología por irritación de contacto. Aunque disminuye la frecuencia de los síntomas, destaca el hecho de que todas las señales de intoxicación se mantienen hasta los 10 km con una presencia que no deja de ser importante. (Acción Ecológica et. al., 2003: 8)

Dichos resultados se deducían de la aplicación de una historia clínica a seis comunidades asperjadas ubicadas a 2, 5 y 10 km de la frontera, donde se observó un aumento significativo de prevalencias de enfermedades respiratorias, dermatológicas, gastrointestinales, entre otras, con una relación temporal y de intensidad de las manifestaciones patológicas relacionadas con la distancia a los lugares de aspersión que permitían afirmar su correlación. (Acción Ecológica, 2003; Acción Ecológica et al. 2003)

En otro estudio ordenado por la Defensoría del Pueblo de Ecuador se practicaron pruebas genéticas de tipo cometa, en el que

[...] se establece la relación de las fumigaciones aéreas del Plan Colombia, con daños en el material genético. Se analizaron 47 mujeres, 22 en la línea de frontera, tanto de Ecuador como de Colombia, que fueron expuestas por las fumigaciones aéreas del plan Colombia a la mezcla del glifosato con POEA + Cosmoflux 411F. El 100% de mujeres, además de los síntomas de intoxicación presentaron daños genéticos en un tercio de las células sanguíneas. Frente a ellas, el grupo control de

25 mujeres a más de 80 km de la zona fumigada, presentaron células con escaso daño genético, la mayoría de las células están en buenas condiciones. (Acción Ecológica, 2004: 1)

Estudios publicados en los años de 2005 y 2006 mostraban un conjunto de impactos integrales en salud en las comunidades afectadas, como la destrucción de la base nutricional, altas tasas de desnutrición asociada, deterioro de la capacidad productiva de los suelos, entre otros hallazgos que continuaban encendiendo las alarmas el gobierno ecuatoriano y aumentando la tensión y los requerimientos hacia su par colombiano. (CIF, 2015)

En todo caso, fueron las acciones de abogacía, vinculadas con el levantamiento de la evidencia de impactos que hacían los actores detractores del PECIG en Ecuador, las que comenzaron a tener mayor relevancia para el panorama de desarrollo de la política. Así, las exigencias que se levantaron tempranamente desde las voces de los actores científicos y de las comunidades de frontera, como la de establecer una franja de exclusión de 10 km para las AAG, o la de conformar comisiones técnico-científicas de alto nivel imparciales para establecer las afectaciones, se trasladaron rápidamente a las solicitudes formales de parte del gobierno ecuatoriano, que en todo caso se vio compelido a actuar por la importante movilización social y política, que incluyó acciones judiciales contra el gobierno en las que se exigía protección efectiva contra la agresión colombiana. (Acción Ecológica, 2003; 2004)

Así, durante el año 2005 se levantaron varias solicitudes desde canales diplomáticos, voces del ejecutivo nacional, entidades de control y sociedad civil ecuatoriana sobre la urgencia de la suspensión de las AAG fronterizas, argumentando severos impactos sociambientales del lado ecuatoriano. En todo caso, en agosto de ese año se llegó a un acuerdo de solicitar a un organismo internacional aprobado por los dos gobiernos adelantar estudios de impactos sanitarios y ambientales en la frontera. Ecuador abogaba por que fuese la ONU la encargada de dicha tarea, mientras que el gobierno colombiano proponía a la OEA.⁴⁸⁵

Entre tanto, las negociaciones bilaterales avanzaban. En septiembre de 2005 se reportaba que el gobierno colombiano, en cabeza de la Ministra de Relaciones exteriores, Carolina Barco, estudiaba, a petición de gobierno ecuatoriano encabezado por el Canciller, Antonio Parra Gil, establecer una zona de exclusión de aspersiones en la frontera con Ecuador de 10 km, que finalmente fue aprobada en noviembre y que rigió a partir de enero

⁴⁸⁵ "ONU analizaría fumigaciones de coca en frontera" *El Nuevo Siglo*, 19 de septiembre de 2005, 3.

de 2006. No obstante, los funcionarios colombianos insistían en que ese no era un signo de desaceleración de la guerra contra las drogas, pues en todo caso “[...] el compromiso de Colombia con la erradicación de cultivos ilícitos es total [...]”⁴⁸⁶

A pesar del acuerdo, en noviembre de 2005, el Canciller Parra Gil advertía que de no llegar a un acuerdo sobre la suspensión de las AAG apelarían ante la OMS para intentar el veto del uso de glifosato en la frontera, aplicando el principio de precaución. El nuevo reclamo también se relacionaba con la denuncia de una incursión no autorizada de las fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano, que en medio de operaciones contrainsurgentes habían provocado el desplazamiento forzado de cerca de 1.000 ciudadanos ecuatorianos.⁴⁸⁷

El hecho parecía corroborar las crecientes alertas sobre los efectos sociales de las AAG, específicamente alrededor del aumento del desplazamiento forzado de población colombiana hacia Ecuador, que crecía continuamente desde finales de la década de 1990, y se intensificaba con el PC.

Figura 17 - Anuncio de censo de desplazados de origen colombiano en prensa colombiana



Nota. Tomado de “¿Por qué paran las fumigaciones?” *El Tiempo*, 19 de noviembre de 2005, 1-28.

⁴⁸⁶ “Colombia estudiará franja fronteriza sin fumigación” *El País*, 01 de septiembre de 2005, A2.

⁴⁸⁷ “¿Por qué paran las fumigaciones?” *El Tiempo*, 19 de noviembre de 2005, 1-28.

El fenómeno no sólo se expresaba en la frontera, sino que se generalizaba en las zonas intervenidas por el PC. En San José del Guaviare por la ejecución del PC en 2005 se había desplazado el 70% de la población, pasando de 21.000 habitantes a 7.000. Lo mismo sucedía con poblaciones menores, como Calamar o el Retorno, en todo el departamento. La economía de la coca se había erradicado sin sustituciones a través de operaciones de ocupación con enormes costos humanitarios para las poblaciones sobre las que se ejercía un férreo control, que contrastaba con la libertad de acción de los grupos paramilitares que ejercían ahora el control sobre los centros urbanos del departamento. En El Retorno, solo hasta mayo de 2005, habían asesinado a 23 comerciantes.

El control militar en la vía fluvial es intenso. [...] Varias lanchas esperan. Llevan remesas. Si los dueños no tienen cinco firmas, entre ellas del comandante militar y el alcalde, les decomisan la carga.⁴⁸⁸

A mediano plazo, las distantes posturas de los gobiernos en materia de la evidencia de impacto socioambiental y sanitario de las AAG produjo un progresivo distanciamiento político y la incapacidad de resolver el conflicto en instancias bilaterales. Así, y por iniciativa del gobierno ecuatoriano, se elevaron solicitudes de mediación a instancias multilaterales de carácter sanitario y político. Los procesos de mediación se agotaron rápidamente y Ecuador avanzó con la presentación de demandas en estrados judiciales internacionales como la que presento en agosto de 2005 el Defensor del Pueblo de Ecuador, Claudio Mueckau, ante la Comisión de Derechos Humanos de la OEA por las aspersiones de la frontera, siendo el primer proceso internacional que se establecía sobre la materia⁴⁸⁹

Como resultado de ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA convocó al presidente de Colombia, Álvaro Uribe, para que en febrero del 2006 presente en Washington un informe sobre las fumigaciones que se realizan en la frontera común [...] ⁴⁹⁰

La tensión con Ecuador contrastaba con los continuos esfuerzos de los gobiernos colombiano y estadounidense de mostrar resultados efectivos en términos de vigilancia y control del PECIG, que no sólo venían seriamente cuestionados en el pasado inmediato por los procesos judiciales en Colombia, sino que continuaban levantando importantes críticas en sectores del Congreso estadounidense, en las que se reiteraba, como lo hizo el Tribunal

⁴⁸⁸ "Guaviare, la nostalgia del 'rey Midas'" *El Tiempo*, 03 de mayo de 2005, 1-9.

⁴⁸⁹ "Demandan a Colombia en OEA por fumigación" *El Tiempo*, 19 de agosto de 2005, 1-6.

⁴⁹⁰ "OEA tramitará demanda de Ecuador contra Colombia" *El Nuevo Siglo*, 10 de noviembre de 2005, 15.

Superior de Cundinamarca en 2003, que no existía vigilancia epidemiológica del programa, ni la implementación adecuada de un plan de manejo ambiental.

Una de las respuestas a dichas críticas, que ya se habían tornado reiterativas y que habían mostrado el riesgo potencial de suspensión del PECIG, fue la campaña de formación adelantada por la Embajada estadounidense en Colombia, apoyada por el INS, de proveedores de servicios de salud en zonas intervenidas por el PC para la identificación y tratamiento de intoxicaciones por pesticidas, y en particular por glifosato, enmarcada en el lanzamiento del componente de vigilancia toxicológica de herbicidas del programa SIVIGILA.

Como es de conocimiento público, el programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos utiliza una mezcla del herbicida glifosato, de conformidad con los requisitos exigidos por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), así como por las autoridades de salud y del medio ambiente en Colombia. [...] En vista de las continuas polémicas sobre los efectos del glifosato, el Gobierno Nacional lleva a cabo constantemente modificaciones y mejoras al programa de aspersión, mientras que el Departamento de Estado ha aumentado sus esfuerzos para rastrear, investigar y verificar informes sobre quejas por afecciones de personas en zonas fumigadas.

Y es que ya es costumbre que cada vez que los aviones de la Policía Antinarcóticos adelantan labores de erradicación de cultivos ilícitos, aparecen denuncias en el sentido de que el glifosato no sólo afecta a la hoja de coca y la amapola, sino la salud de los campesinos, otros sembradíos lícitos, las fuentes de agua y hasta los animales domésticos. [...] Según un informe oficial [...] las investigaciones realizadas tras cada una de esas denuncias han concluido que ‘a la fecha, no existe ninguna relación entre los problemas de salud en seres humanos reportados por la aspersión de los cultivos ilícitos. Ninguno de los casos ha sido sustentado en las evaluaciones rigurosas de los toxicólogos contratados por la embajada norteamericana

[...] una serie de talleres para capacitar a 571 proveedores de servicios de salud rural en todo el país. En el Tolima fueron entrenados 26 profesionales y 40 técnicos; en la Guajira y el Magdalena, 88 y 69, respectivamente, mientras que en Boyacá fueron 220 los profesionales y técnicos capacitados.⁴⁹¹

Cabe señalar que ese tránsito hacia el establecimiento de un programa real de vigilancia implicaba un tránsito de la defensa política del PECIG, que paulatinamente pasaba de la defensa de la inocuidad del glifosato, a la defensa del PECIG como un “riesgo razonable”.

En todo caso, y como parte del blindaje jurídico y político, y a pesar de la contradicción implicada en, por ejemplo, el reconocimiento de un mayor grado de toxicidad

⁴⁹¹ “El glifosato es un ‘riesgo razonable’” *El Nuevo Siglo*, 26 de enero de 2005, 10.

de la mezcla usada en las AAG durante los procesos judiciales de 2001 a 2003, se insistía en que las

[...] investigaciones médicas, la Embajada de Estados Unidos y el Gobierno colombiano aún no han encontrado una sola instancia de daños a la salud humana relacionados con la aspersión de la mezcla de glifosato

[...] Las investigaciones en mención fueron llevadas a cabo durante 2004 en Arauca, Saravena, Arauquita, así como Montañita, la Antioqueña y Florencia, en Caquetá, donde fueron atendidos 22.263 hombres, mujeres y niños y 1.572 animales domésticos.⁴⁹²

Y en todo caso, los promotores del PECIG insistían en que las denuncias de afectaciones sociosanitarias eran presionadas por la insurgencia.

En algunos casos se ha podido comprobar que la mayoría de denuncias están instigadas e incluso presionadas por grupos de narcotraficantes que tratan por todos los medios de desacreditar el programa de aspersión o, al menos, demorar los operativos mientras cultivan la hoja de coca así como precursores químicos para el refinamiento de la droga.⁴⁹³

Luis Carlos Restrepo, Comisionado para la Paz, dejaba clara la posición gubernamental sobre las críticas

Hay dos razones por las cuales la gente se opone [a las AAG]: primero, porque son ignorantes de ese hecho [que son seguras]. La otra razón por la que dicen que el glifosato es peligroso es porque apoyan al terrorismo y a los narcotraficantes.⁴⁹⁴

Otro frente de crítica se elevó durante el final de la primera fase del PC alrededor de efectividad de las AAG para disminuir la oferta de narcóticos a nivel internacional. Ello, porque a pesar de que el ejecutivo nacional anunciaba la disminución del 50% de los CDUI en el país según los datos del SIMCI, el Informe anual de la JIFE señalaba que a pesar de la disminución del área sembrada de CDUI en los países productores, el consumo permanecía intacto por el aumento del rendimiento en la producción. En similar sentido se pronunciaba la Contraloría General de la República, llamando a la necesidad de corresponsabilidades, y las dos entidades señalaban la necesidad de transformar los modelos económicos campesinos para viabilizar la sustitución efectiva de cultivos.^{495- 496}

⁴⁹² “El glifosato es un ‘riesgo razonable’” *El Nuevo Siglo*, 26 de enero de 2005, 10.

⁴⁹³ “El glifosato es un ‘riesgo razonable’” *El Nuevo Siglo*, 26 de enero de 2005, 10.

⁴⁹⁴ “Desmovilizaciones de Auc no se extenderán: Restrepo” *El Nuevo Siglo*, 10 de noviembre de 2005, 2.

⁴⁹⁵ “Coca mantiene sus mercados” *El Colombiano*, 03 de marzo de 2005, 8A.

⁴⁹⁶ “Rutas de ‘narcos’ son las mismas el contrabando en la Colonia” *El Nuevo Siglo*, 28 de marzo de 2005, 3.

Más allá de las cifras del SIMCI, en las que se basaba la gran disminución de CDUI anunciada por el gobierno colombiano, las cifras de la UNODC mostraban una disminución mucho menor, siendo que entre el 2003 y el 2005 el área cultivada habría disminuido solo un 7%, a pesar del mayor esfuerzo histórico de AAG realizado en el país durante el periodo, con más de 136.000 hectáreas asperjadas.

Por otra parte, los expertos señalaban el marcado efecto globo tanto al interior de las fronteras, con cultivos que se desplazaban de territorios como Caquetá y Putumayo hacia Nariño y Meta, como en el panorama andino, en donde Perú y Bolivia repuntaban en área de CDUI.⁴⁹⁷

La estrategia de la aspersión aérea es peligrosa, pero además es perversa: la fumigación ha tenido el efecto opuesto al deseado. Su consecuencia principal ha sido la dispersión de los cultivos de coca en la mayor parte del territorio nacional. En 1994, se asperjó poco menos de 4.000 hectáreas en solo dos departamentos: Meta y Guaviare. Hoy en día se asperja en 20 departamentos; en solo Meta y Guaviare ya se han fumigado cerca de 18.000 hectáreas en el 2005. Los cultivos no se limitan a las zonas periféricas o a los antiguos territorios nacionales. Departamentos como Antioquia, Bolívar o Arauca están en pleno *boom* cocalero, mientras que en los Santanderes y Boyacá aumentan. Por lo demás, las fumigaciones parecen focalizarse en ciertos departamentos. Así, en Nariño se ha fumigado más de la mitad del total del 2005 (uno entiende mejor la molestia de Ecuador) [Ver Figura 18].⁴⁹⁸

Una de las reacciones a las críticas sobre la efectividad de las AAG fue la reapertura del debate sobre aspersiones al interior de parques naturales, siendo que tanto sectores republicanos del Congreso estadounidenses, como el ejecutivo en pleno, excepto la Ministra de Medio Ambiente, promovieron impetuosamente la medida argumentando que dichos territorios se habrían convertido en la “frontera final del narcotráfico”.^{499_500}

En mayo el CNE aprobó por resolución la AAG sobre parques nacionales naturales, señalando que la caracterización ambiental y social exigidas por resolución estaban cumplidas.

Esta caracterización ya se hizo. La Unidad de Parques Nacionales aportó un estudio que demostró que los cultivos ilícitos en áreas reservadas están ubicados en tres zonas: 230 hectáreas de la Sierra Nevada de Santa Marta, que corresponden al 0,05% del área; 107 hectáreas del parque Catatumbo-Barí, equivalentes al 0,06% y 2.630 hectáreas de la Sierra de la Macarena, que representa el 0,4% del parque.⁵⁰¹

⁴⁹⁷ “Cultivos de hoja de coca bajaron 7%” *El Tiempo*, 15 de junio de 2005, 1-8.

⁴⁹⁸ “La fumigación no es solo en parques” *El Tiempo*, 04 de octubre de 2005, 1-15.

⁴⁹⁹ “Mejor piojoso que decapitado” *El Tiempo*, 20 de abril de 2005, 1-19.

⁵⁰⁰ “En los parques, no” *El Tiempo*, 16 de mayo de 2005, 1-16.

⁵⁰¹ “Glifosato en parques naturales” *El Espectador*, 08 de mayo de 2005, 4A.

Figura 18 - Representación gráfica del efecto globo en Colombia

Desplazamiento de cultivos de coca 2000-2004



© Grafica: Diseño Editorial EL TIEMPO

Nota. Tomado de “Nervios por datos de fumigación” El Tiempo, 09 de abril de 2006, 1-3.

Las voces de protesta no se hicieron esperar. La Unidad de Parques Naturales y la Contraloría General rechazaban el argumento de que la erradicación manual era inviable, y señalaban la residualidad del fenómeno de los CDUI frente al área total de parques naturales que se pondrían en riesgo por las AAG. De igual forma citaban acuerdos multilaterales de protección ambiental que se estarían violando con la medida.

Según el estudio preparado por la Unidad de Parques Nacionales, de aceptarse la fumigación de 230 hectáreas de coca en la Sierra Nevada de Santa Marta, se estarían afectando acuerdos y proyectos vigentes. Por ejemplo, el pacto suscrito entre el Consejo Territorial de Cabildos y el gobierno en el año 2003, para concertar acciones en la Sierra; o un proyecto de cooperación suscrito con la embajada de Holanda.⁵⁰²

⁵⁰² “Glifosato en parques naturales” *El Espectador*, 08 de mayo de 2005, 4A.

El Contralor, Juan Carlos Vives, iba más allá y cuestionaba la legalidad del PECIG en sí

Aún no se han resuelto las serias dudas sobre la legalidad de esta acción (la aspersión aérea), y subsiste una gran incertidumbre en relación con los efectos perniciosos en el medio ambiente y en los ecosistemas.⁵⁰³

Cabe señalar que el asunto de protección ambiental y las advertencias del deterioro acelerado de extensas zonas protegidas, incluyendo páramos, selva tropical húmeda y otros ecosistemas pilares de la biodiversidad en Colombia, eran temas en ascenso en la agenda pública, dado el aceleramiento de la explotación mineroenergética y agroindustrial a que se habían sometido las zonas rurales pacificadas con el gobierno Uribe, y que en su programa de gobierno se presentaba como “confianza inversionista”. (Rodríguez G., 2014)

Para el final del primer gobierno Uribe parecía que el balance generalizado de diversos entes no gubernamentales, movimiento sociales y analistas era que la política ambiental desarrollada implicó severos impactos sobre los ecosistemas intervenidos

Como dispersa, incoherente y sin metas específicas calificó la Contraloría General de la República la política ambiental que rige en Colombia, a través del informe “Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente 2004-2005”.⁵⁰⁴ El balance fue presentado al congreso de la república. Ante las críticas la ministra de ambiente, vivienda y desarrollo, Sandra Suárez, indicaba que quienes la criticaban debían estudiar más y leer mejor la normatividad.⁵⁰⁵

De igual forma, se denunciaba la debilidad del Ministerio de Medio Ambiente y la política ambiental privatizadora de parques naturales y concesora de licencias, que se cristalizaba en medidas como la ley de bosques, que según algunos analistas como Hildebrando Vélez, pretendía la destrucción del sistema nacional ambiental.

[...] los cuadros (técnicos) de excelente calidad con los que contaba el Ministerio de Medio Ambiente, han sido expulsados de este cuando han asumido una posición ética del patrimonio ambiental del país. El Ministerio es entonces un ente alcahueta de la política antiambiental.⁵⁰⁶

Alrededor de las inminentes aspersiones en parques naturales se levantaron protestas de campesinos e indígenas en la Troncal del Caribe, denunciando que las AAG sobre la Sierra Nevada ya habían iniciado en la zona de Guandolo. La Policía negó los hechos, señalando que se estaba asperjando por fuera del parque y de los resguardos

⁵⁰³ “Contraloría alerta sobre fumigaciones” *El Heraldo*, 24 de mayo de 2005, 8A.

⁵⁰⁴ “Política ambiental es un desastre, dice Contraloría” *La República*, 28 de septiembre de 2005, 9.

⁵⁰⁵ “La última palabra no la tienen dos ex ministros” *El Espectador*, 13 de noviembre de 2005, 6A.

⁵⁰⁶ “Ola Verde” *Vanguardia Liberal*, 28 de enero de 2006, 4C.

indígenas en la Guajira y Cesar. Las autoridades locales, en particular el Gobernador Trino Luna, y el Alcalde de Santa Marta, así como algunos congresistas resaltaban que los acuerdos previos logrados con los cultivadores en la Sierra Nevada habían producido muy buenos resultados, con la erradicación de 600 ha de CDUI, apoyado por la iniciativa de familias guardabosques, e invitaban a no adelantar las AAG.⁵⁰⁷⁻⁵⁰⁸

En otros territorios del país también manifestaron las autoridades locales en contra del PECIG. En el Cauca, frente a las aspersiones del primer semestre de 2005 los alcaldes de municipios como Sucre, Bolívar y Argelia acogían las propuestas de los campesinos que pedían optar por erradicación manual⁵⁰⁹. De igual forma diputados del Cesar, Magdalena y Guajira rechazaban las nuevas aspersiones en sus departamentos a través de la aprobación de la proposición 025 del 7 de julio de 2005 de la Asamblea Departamental del César, en la que solicitaban la suspensión inmediata de las aspersiones en la Sierra Nevada de Santa Marta y en la Serranía del Perijá, criticando la eficacia del programa y sus efectos ambientales y sanitarios, y llamando a la erradicación manual.⁵¹⁰

A pesar de las masivas manifestaciones en contra, las AAG se llevaron a cabo sobre la sierra, y entre mayo y septiembre de 2005, se reportaron 712 ha asperjadas y otras 600 erradicadas manualmente. Las voces de protesta continuaron señalando la desproporcionalidad de la medida, y parecieron surtir efecto, pues a final del año el Ministro del Interior y Justicia, Sabas Pretelt, anunciaba el fin de las AAG en parques naturales y su sustitución por erradicación manual forzada, por un periodo de prueba de un año, tras lo que se determinaría la medida a seguir en estos territorios.

Poco después, se anunció un nuevo acuerdo con la etnia arhuaca para la erradicación manual de los CDUI de coca en la Sierra Nevada de Santa Martha que inició efectivamente en febrero de 2006 y que implicaba compromisos gubernamentales de contrapartidas económicas centradas en desarrollo alternativo.⁵¹¹

Si bien con este pacto el gobierno Uribe abría la puerta para opciones concertadas, continuaba considerando el riesgo de las operaciones de erradicación manual como el

⁵⁰⁷ “¿Ya se fumiga en los parques?” *EL Tiempo*, 12 de mayo de 2005, 1-8.

⁵⁰⁸ “Cultivos de coca se extienden en parques naturales” *El Herald*, 03 de octubre de 2005, 8ª.

⁵⁰⁹ “Cauca. Alcaldes insisten en erradicación manual” *El Nuevo Siglo*, 02 de julio de 2005, 5.

⁵¹⁰ “Cesar, Magdalena y La Guajira contra glifosato en la Sierra” *El Herald*, 08 de julio de 2005, 5B.

⁵¹¹ “Arhuacos erradican la coca ilícita” *El Herald*, 06 de febrero de 2006, 8A.

principal impedimento para implementarlas masivamente, justificando la continuidad y preferencia de las aspersiones. Así, señalaba que en 2005

[...] las tareas manuales de eliminación de la coca, la guerrilla, las autodefensas y los narcotraficantes han asesinado a tres policías y a un soldado de los anillos de seguridad. Otros 15 uniformados y 6 erradicadores han sido heridos. [...] Por otro lado, para cuidar a unos 30 erradicadores manuales se necesitan, por lo menos, 50 hombres, y la Fuerza Pública no tiene la capacidad para emprender un plan general así, aseguró un oficial de la Dirección Antinarcóticos de la Policía.⁵¹²

Las profecías se autocumplían unas semanas después cuando se informaba desde el Programa Presidencial Contra los Cultivos Ilícitos que la erradicación manual andaba a un ritmo insuficiente por problemas de seguridad, en territorios como La Macarena, en donde los grupos de erradicadores no habían iniciado labores por condiciones de seguridad.⁵¹³

Entre tanto, para julio de ese año Uribe ya había sido reelegido para un nuevo periodo presidencial, con el mayor porcentaje de votación que el país hubiera visto en su historia. Eso no impedía que múltiples actores sociales continuaran denunciando la crítica situación humanitaria que había producido la implementación de la política de seguridad democrática en amplios territorios rurales, como la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), que señalaba que eran justamente los departamentos blanco de la política de seguridad presidencial los que más presentaban violaciones de derechos humanos, entre asesinatos, desapariciones y desplazamiento forzado de las comunidades indígenas de territorios como Putumayo, Nariño, Córdoba, La Guajira, entre otros.

Para la Onic, los ataques de los grupos armados ilegales [y legales], sumados a proyectos como la construcción de hidroeléctricas o la explotación petrolera, que contemplan la salida de las comunidades indígenas de sus territorios ancestrales, tiene al 50 por ciento de las 94 etnias existentes a punto de extinguirse.⁵¹⁴

Después de cuatro años de implementación, se advierte que buena parte de las líneas de acción planteadas en esta política han vulnerado en buena parte las garantías de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como evidencian el tránsito de un 'Estado Comunitario' (aún por construir) a un Estado autoritario que agudiza y degrada aún más la situación de división y conflicto interno por la que atraviesa el país. La 'seguridad democrática' representa más bien un regreso a los viejos esquemas de la 'seguridad nacional' [...] (Galindo, 2006, p. 153)

⁵¹² "A prueba, la erradicación manual en parques naturales" *El Tiempo*, 10 de octubre de 2005, 1-4.

⁵¹³ "Aún no despega la erradicación manual" *El Tiempo*, 10 de diciembre de 2005, 1-4.

⁵¹⁴ "Indígenas denuncian muertes y amenazas" *El Colombiano*, 10 de agosto de 2005, 10A.

Las críticas al gobierno Uribe por serias violaciones del DIH y a los DD.HH. en el marco de su programa de solución militar al conflicto social y armado del país se acumulaban, y a procesos como las investigaciones y condenas por vínculos con paramilitares de las fustes de congresistas uribistas y de diversas autoridades del ejecutivo nacional y de orden local, se sumaba la denuncia de ejecuciones extrajudiciales de civiles y de personas protegidas para hacerlas pasar por guerrilleros muertos en combate, los llamados “falsos positivos”, pero ni siquiera hechos de tal gravedad amainaban la popularidad de Uribe Vélez ni el ímpetu de la guerra que abanderaba. (Rodríguez G., 2014)

En todo caso, incluso en este panorama de amplio apoyo popular al gobierno Uribe, la representación social de los colombianos frente a las AAG estaba dividida, como lo muestra una encuesta de Gallup al respecto de la campaña presidencial de 2005, en la que 49% de los encuestados no estaba de acuerdo con la medida, mientras el 48% la respaldaba.⁵¹⁵

El año 2006 implicó un giro importante en materia de la dinámica de las cifras publicadas sobre extensión de los CDUI. Según datos del gobierno estadounidense los cultivos de coca en el país se habían mantenido en torno a las 120.000 ha durante el periodo 2003-2006, mientras el SIMCI reportaba una disminución de alrededor de 6.000 ha, que sólo representaba un 5% de diferencia, por lo que a pesar de la disminución reportada en el periodo 2003-2004, los cultivos habrían aumentado de forma contundente durante el año 2005. Lo anterior, a pesar de que durante ese mismo año se había registrado la aspersion de 138.000 ha y la erradicación manual de otras 31.000.

Tony Arias, director para las Américas de la Oficina para Asuntos de Narcotráfico Internacional del Departamento de Estado, señaló ayer que los carteles de la droga ‘han encontrado otras maneras para seguir cultivando, han mejorado sus técnicas agrícolas y han reducido la extensión de los mismos en favor de cultivos más pequeños’

[...] De confirmarse, sería un golpe tremendo al Plan Colombia pues nadie entendería que tras seis años y más de 2.500 millones de dólares invertidos, los cultivos hayan comenzado a crecer nuevamente.⁵¹⁶

En el mejor de los casos se habla de *status quo*. Es decir, pese a que se fumigaron y erradicaron 170 mil hectáreas, el área de coca habría permanecido idéntica con relación al año 2004 (alrededor de 114.000 hectáreas). En el peor escenario – y esta posibilidad es la que más fuerza tiene - las hectáreas habrían crecido, por primera

⁵¹⁵ “Extradición divide la opinión del país” *El Colombiano*, 21 de noviembre de 2005, 8A.

⁵¹⁶ “Podan coca para frenar efecto de glifosato” *El Tiempo*, 02 de marzo de 2006, 1-20.

vez desde el inicio del Plan, entre 10 y 15 por ciento hasta alcanzar más de 125.000.⁵¹⁷

En contraste con la crítica situación en términos de resultados de la mayor operación antinarcóticos de la historia contemporánea, la Policía Nacional solicitaba mayores recursos para ampliar la flotilla fumigadora, aduciendo que se estaba al máximo de su capacidad operativa, y que se requería el reemplazo de los equipos dañados durante las operaciones. El anuncio no cayó bien en las autoridades estadounidenses, que en un giro discursivo, no salieron a brindar el habitual “pleno apoyo” al PC, y a anunciar una nueva ola de intensificación de las AAG. La prensa señalaba:

[...] ni la administración Bush ni el Congreso quisieron ‘meterle el diente’ al asunto. En general, las perspectivas futuras de más inversión en Colombia son más bien oscuras.⁵¹⁸

El gobierno colombiano promovió la argumentación de que el aumento en las cifras atendía a modificaciones en los métodos de medición, e insistía en que en los territorios con mayor concentración de AAG sí se había presentado disminución de los CDUI, sin señalar que estos parecían haberse mudado a otros territorios nacionales, en virtud del muy advertido efecto globo.

En todo caso, el gobierno oficializó su postura de balance triunfal del PECIG y de la política militar con la publicación en septiembre de 2006 del documento de “Balance Plan Colombia 1999-2005” en el que, omitiendo la discusión suscitada alrededor de las cifras oficiales de CDUI de 2006, daba un parte de victoria de general en todos los frentes del PC, que servía de contexto para la formulación del Plan Colombia II.

Desde 1999, año cuando comenzó la ejecución del Plan, hasta hoy, Colombia ha experimentado cambios significativos, particularmente en los últimos cuatro años, entre los cuales se destacan la reducción de la violencia y la recuperación de la seguridad, reflejados en la disminución del número de homicidios, secuestros y masacres; el aumento en el control del territorio gracias a la presencia de la Fuerza Pública en la totalidad de los cascos urbanos de los municipios colombianos; la reducción de los cultivos ilícitos de coca, con relación a la tendencia creciente de la década de los noventa, debida a los esfuerzos realizados en erradicación manual y aérea, interdicción y extradición; el crecimiento económico cercano al 5% anual; y los avances logrados en el mejoramiento y acceso tanto al sistema judicial, como a la protección y promoción de los Derechos Humanos (DD. HH.) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). (DNP, 2006, p. 9)

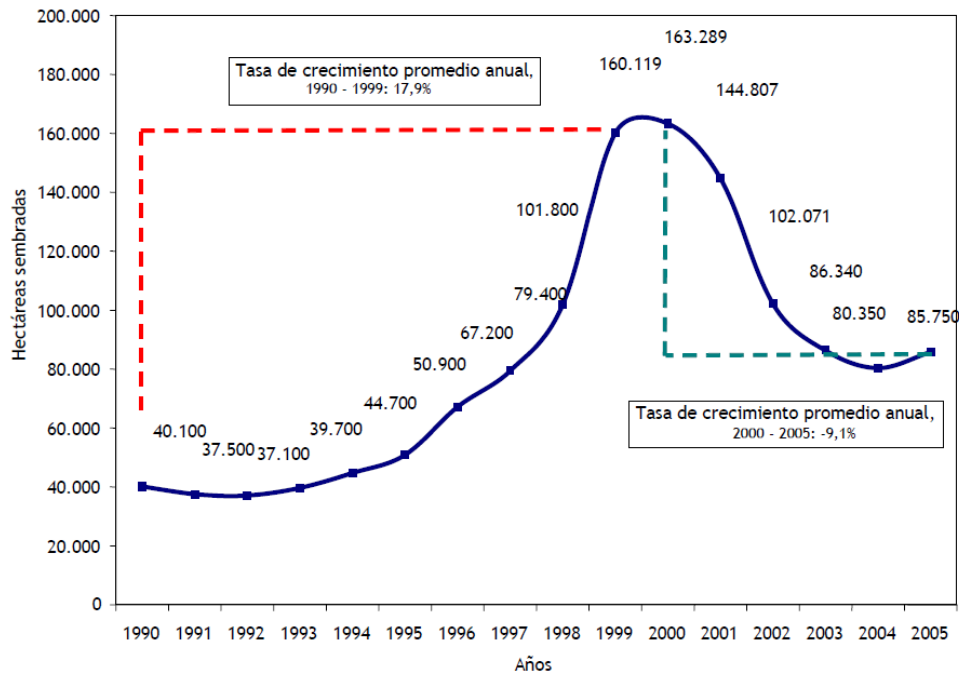
⁵¹⁷ “Nervios por datos de fumigación” *El Tiempo*, 09 de abril de 2006, 1-3.

⁵¹⁸ “Nervios por datos de fumigación” *El Tiempo*, 09 de abril de 2006, 1-3.

Con respecto a las cifras de CDUI publicadas, el informe sistemáticamente usaba las máximas cifras disponibles al inicio del periodo analizado, y las mínimas disponibles al final del periodo, maximizando los resultados operativos presentados, sin explicitar la metodología de los datos obtenidos ni expresar reserva alguna.

Figura 19 - Balance del comportamiento de los CDUI durante la ejecución del Plan Colombia del gobierno Uribe

Gráfico 1. Comportamiento del número de hectáreas sembradas de coca en Colombia, 1990 - 2005



Fuente: SIMCI, Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, UNODC y Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Nota. Tomado de (DNP, 2006, p. 13)

El gobierno atribuía el éxito de la erradicación de los CDUI al fortalecimiento de las fuerzas armadas y a la capacidad operativa de la policía antinarcóticos, y señalaba la magnitud histórica sin precedentes de la campaña, indicando que en el periodo analizado se habían erradicado 732.125 hectáreas por medio de AAG y 61.614 manualmente.

La modernización de la Fuerza Pública ha permitido una mejora ostensible de la capacidad aérea para prestar apoyo de fuego en combate, acompañar las operaciones de erradicación y movilizar provisiones y personal hacia y desde áreas cuyo acceso terrestre o fluvial es muy difícil. También, se ha mejorado la capacidad de realizar operaciones nocturnas, la implementación creciente de inteligencia

técnica en las operaciones de la Fuerza Pública y la unificación de sistemas de comunicaciones. (DNP, 2006, p. 12)

Cabe señalar que el informe se concentraba en dar cuenta del balance de las acciones represivas y militares, en las que concentraba la mayoría del análisis y de la información suministrada. En contraste, el componente social era relegado a un apéndice, que en todo caso también se daba por exitoso señalando el crecimiento del PIB, la disminución del desempleo y la disminución de la tasa de inflación como los principales marcadores socioeconómicos (macroeconómicos) del PC.

En términos generales, el éxito en cada uno de los componentes del PC demuestra que la estrategia integral ha sido efectiva. Además, deja la posibilidad de continuar con la estrategia para consolidar sus resultados y obtener logros permanentes en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas, el crimen organizado, la pobreza, y para afianzar la reactivación del tejido social en Colombia. Todo lo anterior, redundando en mayor gobernabilidad, fortalecimiento institucional y una democracia consolidada. Sin embargo, es importante resaltar que pese a los logros conseguidos, aún son muchos los retos que enfrenta Colombia en su búsqueda por alcanzar una democracia sólida y un país en paz. Tales desafíos plantean la necesidad de continuar con el apoyo internacional como un importante complemento a los esfuerzos nacionales. (DNP, 2006, p. 43)

La argumentación oficial contrastaba ampliamente con la opinión instaurada en el debate público para ese momento, que, con las cifras y denuncias en materia del PECIG, comenzaba a decantarse claramente por el rechazo a la política de AAG. Un ejemplo de ello es la editorial de *El Tiempo* del 9 de abril de 2006:

El Plan Colombia prometió reducir a la mitad la coca en el país en seis años; con el plazo casi a punto de cumplirse, según el nuevo reporte hoy hay casi la misma coca que en el año 2000. Si, además, la interdicción está dando menos resultados, el cultivo aumenta también en Perú y Bolivia, y cultivadores y traficantes han mejorado sus técnicas para proteger la planta y elevar la productividad, ¿qué se espera para reconocer la realidad?⁵¹⁹

El balance nada halagüeño del PECIG implicó que el ejecutivo colombiano y el pleno del gobierno estadounidense proyectaran un fortalecimiento de la política de erradicación manual para el año 2006, que contaría con mayores recursos del PC.⁵²⁰

Poco después se dio una reedición del discurso de priorización de las AAG, cuando un ataque de la insurgencia en la serranía de La Macarena dejó un saldo de seis erradicadores asesinados, que se sumaban a los 20 asesinatos previos y más de 42 heridos, con lo que el gobierno señalaba la inviabilidad de continuar con la erradicación

⁵¹⁹ "Colombia, coca y espías" *El Tiempo*, 30 de abril de 2006, 1-24.

⁵²⁰ "Dudas sobre la estrategia de erradicación de narcocultivos" *El Tiempo*, 17 de abril de 2006, 1-4.

manual en territorios con riesgos de seguridad, e indicaba que adelantaría AAG en todos los territorios que se continuara requiriendo, incluyendo ese parque natural. El propio Uribe señalaba

[Sobre la decisión de] Erradicar la coca del parque con la fumigación aérea, el mundo va a tener que comprender la necesidad que tenemos para evitar que a nuestra gente la sigan masacrando con el terrorismo. [...] el terrorismo de las Farc nos ha matado erradicadores y policías⁵²¹.

La medida recibió respaldo del Fiscal General de la Nación, Mario Iguarán, así como por el Ministro de Ambiente, Juan Lozano, que declaraba que las AAG respetarían las regulaciones internacionales. El anuncio fue criticado por voces como la del exministro Juan Mayr, que se unió a múltiples expresiones de protesta que ya se habían declarado en contra de la medida desde el anuncio de su posibilidad durante el año 2005.

Quienes creen que fumigando el parque de La Macarena se va a acabar con la coca allí sembrada se equivocan: habrá más coca y menos parque.

[...] los colonos y la guerrilla van a tumbar más monte, más lejos, para seguir sembrando. Es, a escala de una sola reserva, lo que le ha pasado a Colombia en estos años. Se han fumigado casi un millón de hectáreas, la superficie sembrada se ha reducido a la mitad, pero la productividad ha aumentado notablemente, el infierno se trasladó del Putumayo a Nariño y seguimos produciendo cocaína de sobra para abastecer la sostenida demanda estadounidense y europea. Ahora, a los muertos, el desplazamiento y el daño ambiental que genera esta fallida estrategia, vamos a añadir la perla de la corona: glifosato al parque.

[...] A este fracaso debe sumarle su aporte en el deterioro ambiental y en salud de haber fumigado cerca de un millón de hectáreas, con un costo operativo de más de medio billón de dólares.”⁵²²

Pocos días después la medida ya estaba en práctica cubriendo las casi 1.700 hectáreas de CDUI de coca que el gobierno calculaba en el parque⁵²³. Previendo la iniciación de AAG sobre otros parques, los diputados de la Asamblea Departamental del Cesar levantaron una proposición de protesta, que fue enviada al Gobierno Nacional, al gobierno estadounidense y a agencias multilaterales, oponiéndose a las AAG en la Serranía del Perijá y la Sierra Nevada de Santa Marta, aduciendo que las experiencias previas

⁵²¹ Como citado por “Gobierno ordena fumigación aérea en La Macarena” *El Nuevo Siglo*, 04 de agosto de 2006, 3.

⁵²² “Hacia una nueva década perdida” *El Tiempo*, 04 de septiembre de 2006, 1-15.

⁵²³ “Impactan dos aviones que fumigan restos de coca en La Macarena” *El Tiempo*, 08 de agosto de 2006, 1-6.

mostraban los serios impactos que podrían producirse y conminando a fortalecer la erradicación manual.⁵²⁴

Las protestas no solo se registraron alrededor de las nuevas AAG sobre parques naturales, sino sobre la continuidad del PECIG en general, aunque sin duda menos frecuentes y menos visibilizadas por los medios. Se continuó denunciando los fenómenos de desplazamiento y de afectaciones indiscriminadas contra cultivos lícitos, incluyendo los de los planes de sustitución, desde territorios como Samaná (Caldas), Argelia (Cauca), Nariño y diversos municipios del oriente antioqueño. La principal respuesta gubernamental era el señalamiento de que las manifestaciones eran presionadas por los grupos insurgentes.⁵²⁵

La Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) publicó poco después un informe que concordaba con las denuncias campesinas, señalando la masividad de las afectaciones sobre cultivos lícitos y de los desplazamientos asociados, indicando que los mecanismos de quejas y reclamaciones eran ineficaces: “Hasta ahora, ningún agricultor fue compensado por los daños.”⁵²⁶

A pesar de ello, más allá de amainar, las AAG parecían recrudecerse, como lo hacía prever la publicación de la resolución 0026 de noviembre de 2007 del CNE en la que se autorizó a la Policía Antinarcóticos a desarrollar aspersiones sobre resguardos indígenas, tras “agotar” los trámites de consulta previa con las comunidades ordenados por la CC en el año 2003 (CNE, 2007). El proceso había iniciado con el fallo del CE sobre la tutela de la OPIAC, y así lo sintetizaba la prensa:

La controversia inició a finales del gobierno de Andrés Pastrana, cuando la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), entabló una acción de tutela contra la Presidencia de la República argumentando que la erradicación forzosa de cultivos ilícitos utilizando glifosato afectaba sus derechos a la vida, la existencia comunitaria, el medio ambiente sano, el debido proceso y el derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones que afectarían su desarrollo.

Después de sus trámites ante un juzgado civil y el Tribunal Superior de Bogotá, el 13 de mayo de 2003 la Corte Constitucional tuteló parcialmente los derechos de las comunidades indígenas y dispuso que la Presidencia y el Consejo Nacional de Estupefacientes estaban obligados a consultar a los pueblos indígenas y tribales

⁵²⁴ “Frente común contra fumigaciones con glifosato en Serranía del Perijá” *El Heraldo*, 11 de agosto de 2006, 11A.

⁵²⁵ “La coca complica el retorno” *El Mundo*, 04 de agosto de 2006, B1-B3.

⁵²⁶ “Fumigaciones, otro ‘enemigo’ para los indígenas” *El Nuevo Siglo*, 02 de septiembre de 2006, 2.

sobre la erradicación de cultivos ilícitos en sus territorios, a fin de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas a adoptar en la materia.

Esta determinación de la Corte Constitucional conminó al gobierno de Álvaro Uribe Vélez a desarrollar varios talleres regionales de información para cumplir con el proceso de consulta ordenado. En desarrollo de los mismos, Gobierno y comunidades indígenas del Amazonas concertaron varios puntos, como gestión de recursos, apoyo en políticas de salud y ordenamiento territorial, extensión de programas de educación bilingüe y atención de derechos humano, entre otros aspectos.⁵²⁷

De esa forma las AAG continuaron su curso y en el año 2006 se declaró un nuevo hito de máxima cobertura de las aspersiones. Aun así, el balance sobre los resultados del PECIG en el periodo 2003-2006 continuaba siendo crítico y mostraba una suerte de *status quo* que no parecía susceptible de modificaciones a través de una mayor militarización y parecía haber llegado al máximo nivel operativo nuevamente.⁵²⁸

La situación terminó por tener severas repercusiones en el futuro de la política antinarcóticos nacional, pues fue el fundamento del inicio de la progresiva disminución del financiamiento estadounidense para el PC, y en particular para el programa de AAG, desde el año 2007 en adelante. Así, el resultado del debate sobre los fondos del Plan Colombia para 2007 en el Congreso estadounidense resultó en un anuncio de recortes en el financiamiento en un 10%, asociados a la ineffectividad de la lucha antinarcóticos, que en el contexto del entrante gobierno demócrata de Barack Obama (2009-2017), hacía prever el aumento de las presiones alrededor del PECIG y el PC. Las autoridades militares colombianas insistían en que el recorte anunciado implicaría un aumento efectivo en la oferta de narcóticos en suelo estadounidense por la disminución operativa de la erradicación en Colombia.

[...] la Policía tendría un recorte de 60 millones de dólares que golpearía la adquisición de glifosato para la aspersión, gasolina para el tanqueo de los aviones y el pago de los pilotos privados.⁵²⁹

El Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, señalaba:

Es claro que ese recorte sería muy grave para la guerra antidrogas y forzaría al Gobierno a reducir sus esfuerzos de erradicación en una tercera parte, lo cual

⁵²⁷ “Lluvia de glifosato” *El Espectador*, 25 de noviembre de 2007, 2A.

⁵²⁸ “Pasan la meta de erradicación manual” *El Tiempo*, 27 de noviembre de 2006, 1-4.

⁵²⁹ “Recorte a Plan Colombia tocaría hasta la gasolina de los aviones de fumigación” *El Tiempo*, 14 de junio de 2007, 1-4.

significaría un aumento en la producción de cocaína, que tiene como principal destino Estados Unidos.⁵³⁰

La persistencia en la promoción del PECIG del gobierno nacional, en contraste con el paso atrás que daba su principal promotor internacional, fundamentado en los datos de efectividad producidos por ambos gobiernos, era calificada por la prensa y analistas nacionales e internacionales como anclada en intereses de la burocracia militar y política asociada con la implementación del PC:

Tras la fumigación hay una perversa realidad, que no se ha destapado suficientemente: el interés de los contratistas que proveen los materiales, las avionetas, los pilotos y los helicópteros para escoltarlas. Pocos colombianos saben que uno de esos pilotos gana miles de dólares por trabajar dos semanas al mes. La Dyncorp y otras empresas contratistas y los fabricantes de helicópteros hacen pingües ganancias con la fumigación y son un poderoso *lobby* en el Congreso estadounidense para que se mantenga la ayuda a Colombia, buena parte de la cual acaba en sus bolsillos.⁵³¹

El desfinanciamiento del PC propició casi de inmediato un cambio en el discurso de Uribe Vélez de defensa a ultranza de las AAG, que se expresó durante la instalación del congreso en julio de 2007, donde anunció que se redirigirían los esfuerzos financieros hacia el fortalecimiento de la erradicación manual, dejando en segundo plano las aspersiones, señalando que según la experiencia de su mandato, la erradicación manual era mucho más efectiva que la aspersión, que en todo caso seguiría siendo utilizada discrecionalmente.⁵³² El Gobierno anunciaba una meta de 70.000 hectáreas de erradicación manual para el año 2007, que era comunicada a los EE.UU en visita oficial del Ministro de Defensa.

La visita diplomática a las autoridades políticas estadounidenses, que formalizaba el cambio del énfasis en la política de erradicación, fue aprovechada por los detractores del PECIG para señalar, como durante su formulación e implementación, que era la voluntad política y financiera estadounidense la que dictaba las definiciones antinarcóticos en el contexto colombiano.

Es lamentable observar sin embargo que el Gobierno nunca tuvo en cuenta los argumentos que contra las fumigaciones fueron expuestos por los campesinos cuyas viviendas, parcelas, familias y fuentes de agua fueron fumigadas. Tampoco tuvo en cuenta los argumentos de quienes manifestaron su preocupación por los costos sociales y ambientales de la fumigación. Esos costos y argumentos nunca fueron tenidos en cuenta, porque el Gobierno siempre asumió de manera equivocada que ellos eran promovidos por las Farc. [...]

⁵³⁰ "Cultivos de coca cayeron un 9%" *El País*, 15 de junio de 2007, A4.

⁵³¹ "Saludable marcha atrás" *El Tiempo*, 24 de julio de 2007, 1-14.

⁵³² "Erradicación manual es prioridad: Uribe" *El Colombiano*, 22 de julio de 2007, 3A.

Los argumentos que motivaron la decisión de reducir las fumigaciones son frágiles en el tiempo, porque la política internacional cambia. Tal vez las fumigaciones vuelvan a ser políticamente viables; incluso deseables. Es desafortunado que al cambiar la estrategia de erradicación no se hubiesen tenido como argumentos centrales la obligación y la necesidad de proteger la salud de las personas y la estabilidad de los ecosistemas. Esos argumentos hubiesen soportado una decisión sostenible en el tiempo.⁵³³

Cabe destacar que el viraje en la política de erradicación también atendía al cambio del panorama político nacional en torno a la criminalización de las drogas en EE.UU., en un contexto en que para septiembre de 2007 se había consolidado el diagnóstico de que EE.UU. era el principal productor de marihuana a nivel mundial, y que ésta se había consolidado como su producto agrícola de mayor relevancia económica. Si bien dicha situación no era discutida en el panorama político colombiano, sí era un punto en común de las explicaciones que daban los analistas de la política antidrogas global al señalar que contextualmente era imposible que, a la par que EE.UU. propiciaba procesos de legalización e industrialización de la marihuana, continuara con la frenética guerra contra las drogas en ultramar.⁵³⁴

Al panorama de rápida crisis del PECIG marcado por su desfinanciamiento y retiro parcial del apoyo estadounidense, se le unía la continuidad de la crisis de la relación binacional con Ecuador en torno a los impactos del PC en la frontera, que para ese momento no sólo se había mantenido con intensidad por más de siete años, sino que parecía haber agotado cualquier instancia de diálogo binacional, y se abocaba al inicio de procesos judiciales. La situación se tornó crítica con la orden de reinicié de AAG fronteras por parte del gobierno Uribe, señalando que no permitiría la continuidad de ese “bastión del narcotráfico”. A pesar del masivo rechazo de la medida en Ecuador, el ministro de defensa, Juan Manuel Santos, señalaba que las AAG continuarían hasta erradicar la totalidad de los CDUI.^{535_536_537}

En la práctica las AAG estuvieron suspendidas cerca de un año, entre enero y diciembre de 2006. Por su parte, el gobierno colombiano denunció que en ese lapso se habría efectuado un aumento marcado de los CDUI en la franja de exclusión, que se habrían

⁵³³ “Los argumentos sobre el glifosato” *El Espectador*, 29 de julio de 2007, 21A.

⁵³⁴ “Marihuana, ¿otra guerra perdida?” *El Espectador*, 30 de septiembre de 2007, 14A.

⁵³⁵ “No pararán fumigaciones con glifosato: Mindefensa” *El País*, 13 de diciembre de 2006, A7.

⁵³⁶ “Coordinan lucha contra la droga” *El Mundo*, 12 de octubre de 2006, A12.

⁵³⁷ “Alta tensión Colombia-Ecuador” *El Tiempo*, 14 de diciembre de 2006, 1-6.

duplicado, pasando de cerca de 5.000 a cerca de 10.000 hectáreas del lado fronterizo en el departamento del Putumayo.⁵³⁸

La respuesta ecuatoriana llegó en voz del presidente electo, Rafael Correa, quien solicitó la intervención de la ONU y de la OEA para la mediación del conflicto binacional. Cabe señalar que la crisis con Correa tenía también otras connotaciones políticas, dada su oposición a la base militar de Manta operada por estadounidenses, y en general a las aspersiones en Colombia, mientras buscaba conformar un bloque con los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y de Chile, Michelle Bachelet, Bolivia, Evo Morales, y Venezuela, Hugo Chávez, para frenar las fumigaciones.⁵³⁹ El presidente electo también se negaba a realizar la visita diplomática planificada para finales de diciembre de 2006, aduciendo que no la llevaría a cabo en medio de una agresión continua como las AAG.

Con profundo dolor (...) tuvimos que anunciarle a la señora canciller de Colombia, al mediodía, que mientras nos estén bombardeando con glifosato en la frontera (...) yo no podría estar en Bogotá y por eso hemos decidido suspender la visita a Bogotá.⁵⁴⁰

Las autoridades ecuatorianas consideraban la orden de AAG como un acto hostil por parte de Colombia, que desconocía los acuerdos alcanzados previamente, especialmente el de la franja de exclusión y el de la realización de “[...] un estudio prospectivo ‘*in situ*’ (en el lugar) sobre el impacto del Glifosato mezclado con Cosmoflux, en la vida de las personas, los cultivos y el medio ambiente.”⁵⁴¹ El gobierno colombiano señalaba que la suspensión previa no habría sido producto de un acuerdo, sino de una concesión unilateral, lo que le daba razón para el reinicio discrecional de las aspersiones, frente a las cuales pedía comprensión.

Pero la tensión continuó en aumento con continuas notas de protesta y con hechos como el llamado a consultas del Embajador ecuatoriano en Colombia, motivado por la crisis diplomática. El gobierno colombiano reaccionó llamando a Ecuador a la colaboración para con la guerra contra las drogas y antiterrorista, y señalaba a través de la Canciller, María Consuelo Araujo, que “[...] el Gobierno de Colombia reitera que cuenta con suficiente

⁵³⁸ “No pararán fumigaciones con glifosato: Mindefensa” *El País*, 13 de diciembre de 2006, A7.

⁵³⁹ “Vuelve y juega” *El Espectador*, 17 de diciembre de 2019, 13A.

⁵⁴⁰ “Correa endureció el pulso Bogotá-Quito por fumigación” *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2006, 1-14.

⁵⁴¹ “Alta tensión Colombia-Ecuador” *El Tiempo*, 14 de diciembre de 2006, 1-6.

evidencia científica y técnica sobre los efectos inocuos del glifosato, reflejada entre otros en el estudio de la Cicad.”⁵⁴²

En todo caso el escalamiento del conflicto terminó por implicar la intervención de agentes multilaterales en un esfuerzo de mediación del creciente conflicto. Es el caso del pronunciamiento de la ONU, que se manifestó sobre la necesidad de investigar a los impactos denunciados por Ecuador. La prensa registraba el hecho así:

[...] no sólo Estados Unidos se muestra preocupado con los resultados de la erradicación de los cultivos ilícitos en Colombia. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) también acaba de anunciar que hay razones suficientes para analizar el efecto de las aspersiones que se llevan a cabo en la frontera con Ecuador. *‘Existen razones y evidencias suficientes que indican la necesidad de hacer un estudio sobre los efectos de las aspersiones en la salud y el medio ambiente en el cordón fronterizo ecuatoriano’*.⁵⁴³

También la OEA respondió a la solicitud ecuatoriana de mediación del conflicto fronterizo, hacia comienzos del año 2007, agendando la discusión para su sesión de trabajo del 9 de enero. La intervención de esos entes, aunado al cerramiento político colombiano frente al PECIG, terminaron por motivar al gobierno ecuatoriano a acudir a acciones jurídicas internacionales, que fueron anunciadas por la cancillería ecuatoriana a que indicaba que su país presentaría una demanda contra Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como frente a la ONU y ante la Corte Internacional de La Haya por las afectaciones alegadas, señalando que:

Se ha recogido una cantidad de informes de científicos y universidades, tanto de Colombia como de Ecuador y otros países, respecto a los daños que producen las aspersiones con glifosato en la frontera. [...] el presidente electo ha sido muy explícito, aseverando que solicitamos a Colombia que en respeto a los derechos humanos y a los derechos ambientales de las poblaciones limítrofes, se suspendan las fumigaciones.⁵⁴⁴

Ante la OEA, el Canciller ecuatoriano reiteró las denuncias de afectaciones de las AAG solicitando la reactivación de la zona de exclusión de 10 km, mientras el gobierno colombiano defendió que el asunto de las aspersiones era un “asunto interno”, negándose a discutir el futuro de las aspersiones en el foro multilateral. En todo caso, el escenario de la OEA era un escenario político y no jurídico, por lo que ni Colombia ni Ecuador debieron

⁵⁴² “Por fumigación, Ecuador llama a consultas a embajador” *El Nuevo Siglo*, 16 de diciembre de 2006, 23.

⁵⁴³ “¿Qué pasa con los cultivos ilícitos?” *El Nuevo Siglo*, 04 de marzo de 2006, 11A.

⁵⁴⁴ “OEA tercia en crisis fronteriza por fumigación” *El Nuevo Siglo*, 05 de enero de 2007, 22.

presentar ninguna clase de pruebas sobre el caso, lo que implicó que a la postre la denuncia no tuviera repercusiones concretas.⁵⁴⁵

Pocos días después se desarrolló una reunión entre Correa y Uribe en la posesión de Daniel Ortega en Nicaragua en la que se llegó a un acuerdo de preaviso de las AAG en la frontera, frente a lo que el gobierno ecuatoriano podría realizar un seguimiento de la deriva. De igual forma acordaron construir una metodología para una investigación prospectiva de los impactos del glifosato en la frontera, así como la segunda parte del estudio de la CICAD y la recopilación de los testimonios de las comunidades de frontera.⁵⁴⁶

En todo caso, el principio de acuerdo no significó un paso atrás de ninguna de las partes, y mientras las AAG continuaban, el proceso de presentación de demandas internacionales por parte de Ecuador también lo hacía en el escenario seleccionado para la querrela, esto es, la Corte Internacional de La Haya. El vicepresidente ecuatoriano, Lenin Moreno, señalaba que la intención de la demanda era la de dirimir científicamente el conflicto:

Personalmente pude estar en la frontera y pude observar los daños en la piel que (el glifosato) produce en las personas y la muerte de sembríos. Esas son las pruebas que llevaremos a la Corte (de La Haya) pues creemos que es la forma de dirimir diferencias de manera científica y no políticamente.⁵⁴⁷

La demanda anunciada contaba con el apoyo de países de la región, como Argentina, Nicaragua y Venezuela, que se distanciaban de la agenda geopolítica estadounidense y que impulsaban formas alternativas de integración, contrapuestas a escenarios como la OEA o el CAN, de hegemonía estadounidense⁵⁴⁸. Entre tanto, EE.UU. anunciaba recortes en materia de cooperación económica y militar para Ecuador, muy probablemente asociados al inicio del proceso judicial contra Colombia.⁵⁴⁹

Poco después, sobre la primera semana de febrero de 2007, la cancillería ecuatoriana denunciaba que el gobierno colombiano había incumplido el recientemente logrado acuerdo de Managua, al no haber preavisado sobre el reinicio de las AAG en la

⁵⁴⁵ “Ante la OEA, Ecuador pide a Colombia cesar fumigaciones” *El País*, 10 de enero de 2007, A4.

⁵⁴⁶ “Acuerdo Uribe-Correa, en Managua, pondría fin a crisis por fumigación” *El Tiempo*, 11 de enero de 2007, 1-4.

⁵⁴⁷ Como citado por “Colombia alista ‘batalla’ científica por glifosato” *El Nuevo Siglo*, 29 de enero de 2007, 7.

⁵⁴⁸ “Países respaldan demanda de Ecuador por fumigaciones” *El Nuevo Siglo*, 05 de febrero de 2007, 22.

⁵⁴⁹ “Colombia sufrirá ‘coletazo’ por giro antidroga ecuatoriano” *El Nuevo Siglo*, 23 de enero de 2007, 2.

frontera. Señalaba que “Colombia ha incumplido nuevamente con los compromisos establecidos bilateralmente de informar a Ecuador sobre las fumigaciones”⁵⁵⁰ y que eso incrementaba la voluntad de demandar ante La Haya. La respuesta colombiana, en voz de la canciller, María Consuelo Araujo, señalaba que sí se había dado aviso, aunque no se había contado con la presencia de los inspectores internacionales, ni se había diseñado el protocolo de investigación acordado. La denuncia produjo un efecto contundente, pues el gobierno colombiano suspendió pocos días después las AAG en la frontera y anunció que sólo procedería la erradicación manual para dichos territorios. De igual forma, tras la suspensión de las aspersiones, también se puso en marcha la comisión binacional de verificación e investigación de los impactos en la frontera.⁵⁵¹

A la par de la erradicación manual en la frontera, el gobierno colombiano también hizo el anuncio del fortalecimiento de dicha estrategia para distintas zonas del país y trazó un objetivo récord 50.000 hectáreas de CDUI a eliminar de diez departamentos del país, incluyendo Nariño y Putumayo, con un equipo de erradicadores de al menos 3.000 operarios y 3.000 policías de escolta.⁵⁵²

En mayo de 2007, el propio Uribe Vélez declaró ante los medios nacionales que indemnizaría a los campesinos afectados en la frontera con Ecuador, siempre que pudieran comprobar que las afectaciones agrícolas alegadas se vinculaban con las AAG. El gobierno ecuatoriano respondía que debía considerarse que “los daños causados por las aspersiones a su territorio, no solo sobre sembradíos sino a la salud, la biodiversidad, las actividades agropecuarias y los sustentos alimenticios de la población.”⁵⁵³

Y es que el gobierno ecuatoriano estaba listo para presentar el más extenso *dossier* de daños socioambientales y sanitarios fundamentado en investigaciones de campo que se hubiera publicado hasta el momento, producto del trabajo de la Comisión Científica Ecuatoriana (2007), y con el cual también se formalizó la demanda en el tribunal de La Haya, pues con ese nuevo elemento el gobierno ecuatoriano señalaba que “[...] no es

⁵⁵⁰ “Ecuador acusa a Colombia de incumplir acuerdo presidencial” *El Nuevo Siglo*, 07 de febrero de 2007, 4.

⁵⁵¹ “Finaliza fumigación en la frontera con Ecuador” *El Nuevo Siglo*, 10 de febrero de 2007, 22.

⁵⁵² “Erradicar 50 mil hectáreas de coca” *El Herald*, 29 de enero de 2007, 10A.

⁵⁵³ “Colombia indemnizará a ecuatorianos que demuestren daños por el glifosato” *Vanguardia Liberal*, 01 de mayo de 2007, 8C.

oportuno ni necesario hacer más estudios y dilatar este asunto”⁵⁵⁴. En todo caso, la demanda fue formalmente instalada solo hasta abril de 2009, y en ella se señalaba: ⁵⁵⁵

(A) Colombia ha violado sus obligaciones bajo el derecho internacional, al causar o permitir el depósito de herbicidas tóxicos que han causado daños a la salud humana, la propiedad y el medio ambiente en territorio del Ecuador;

(B) Colombia deberá indemnizar al Ecuador por cualquier pérdida o daño causado por sus actos internacionalmente ilícitos, a saber, el uso de herbicidas en la fumigación aérea, y en particular:

(i) La muerte o daños a la salud de cualquier persona o personas, derivados del uso de dichos herbicidas; y

(ii) Cualquier pérdida o daño a la propiedad, o medios de subsistencia, o los derechos humanos de dichas personas; y

(iii) Daños ambientales o la disminución de recursos naturales; y

(iv) Los costos del monitoreo para evaluar e identificar futuros riesgos para la salud pública, los derechos humanos y el medio ambiente derivados del uso de herbicidas por parte de Colombia; y

(v) Cualquier otra pérdida o daño, y

(C) Colombia deberá

(i) Respetar la soberanía e integridad territorial del Ecuador;

(ii) Tomar inmediatamente todas las medidas necesarias para prevenir, en cualquier parte de su territorio, el uso de cualquier tipo de herbicidas tóxicos de forma tal que puedan ser depositados en el territorio del Ecuador; y [...] (CIF, 2015: 10-11)

El trabajo de la Comisión Científica Ecuatoriana, designada por el gobierno de dicho país y conformada por renombrados investigadores del campo de las ciencias de la salud y del derecho, que en la mayoría de los casos habían acompañado trabajos de investigación en campo desde el inicio de las aspersiones en la frontera desde el año 2000, cristalizaba en el informe titulado “El Sistema de Aspersiones Aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana” una multiplicidad de esfuerzos académicos, de abogacía política y de movilización social mancomunada entre actores

⁵⁵⁴ “Diálogo diplomático por fumigaciones se agotó: Ecuador” *El Nuevo Siglo*, 17 de julio de 2007, 24.

⁵⁵⁵ “Ecuador sustenta demanda por las fumigaciones” *El Nuevo Siglo*, 28 de abril de 2009, C1.

sociales y académicos, que resultaba en un contundente documento que pasó a ser uno de los estudios científicos más relevantes de la controversia, usado tanto en escenarios de disputa internacionales como al interior de la frontera colombiana, donde los detractores del PECIG acogieron rápidamente los resultados del documento. (Comisión Científica Ecuatoriana, 2007)

El trabajo incluyó una extensa revisión de bibliografía actualizada sobre la ecotoxicidad y la toxicidad en humanos de los compuestos con glifosato y, en particular, de la mezcla asperjada en Colombia, siendo que en todo caso una de las principales innovaciones del documento era la apuesta teórica de interpretación del problema, que señalaba la necesidad de trascender la causalidad toxicológica y comprender los impactos sanitarios en términos holísticos, que incluían, por ejemplo, la evaluación del impacto en seguridad alimentaria, en acceso a servicios sociales como escolaridad, y en salud mental, entre otros elementos que entraron en el análisis de la Comisión.

El conocimiento científico acumulado sobre las aspersiones aéreas con glifosato y otros agrotóxicos y la información disponible acerca del sistema empleado en la frontera norte, llevan a dos argumentos centrales: en el problema que enfrentamos no se trata de la aplicación del glifosato aislado y la salud no es sólo afectada por impacto tóxico, sino por la destrucción o deterioro de un conjunto de soportes y determinantes (agrícolas, ecológicos y psicosociales) que conforman un sistema destructivo con diversos componentes [...]

En otras palabras, las aspersiones aéreas destruyen no por impacto tóxico directo de los residuos químicos del glifosato solamente, sino mediante la afectación del conjunto de procesos determinantes de la vida humana y ambiental que hemos descrito. (Comisión Científica Ecuatoriana, 2007: pp. 21-22)

El posicionamiento por la evaluación integral de los impactos de las AAG no implicaba un abandono del estudio con metodologías tradicionales de los impactos toxicológicos, pues el documento incluía estudios de genotoxicidad, citotoxicidad, contaminación ambiental y toxicidad metabólica efectuados en distintos procesos de investigación local sobre las poblaciones impactadas por el PECIG del lado ecuatoriano, y mostraba serios impactos sanitarios de toxicidad aguda y crónica. Con todo, el trabajo sí representaba una crítica superadora de las metodologías puramente empiricistas relacionadas con la Salud Pública Tradicional, y abordaba análisis que le permitían establecer interpretaciones sobre la forma como se había usado la evidencia científica hasta ese momento para justificar la continuidad del PECIG. Al respecto señalaba:

La historia de los litigios relativos a la salud entre las empresas públicas o privadas que provocan contaminación u otros impactos y las comunidades afectadas, muestran un mismo patrón ampliamente documentado en la literatura científica y el

cual parece repetirse ahora en el litigio por las aspersiones: las empresas -en este caso Monsanto- forjan datos de prueba favorables para sustentar la inocuidad de sus productos. Una vez en fase de utilización, las empresas recurren a operaciones de propaganda y, en caso de efectos nocivos, contratan o convencen a científicos para que respalden y 'demuestren' la inocencia de su producto. Las comunidades, siempre en desventaja, acuden a sus aliados para recoger pruebas de la destrucción causada, las cuales casi siempre terminan aceptándose tardíamente, cuando ya se ha provocado la destrucción masiva de la salud [...]

El caso citado recuerda el efecto de 'quemado de tiempo', mediante el argumento de que 'hasta ahora no se ha demostrado con pruebas científicamente sólidas el daño producido'. Las llamadas 'pruebas científicamente sólidas' operan como un recurso para dilatar las cosas y se transforman en un instrumento político ideológico, antes que científico. (Comisión Científica Ecuatoriana, 2007, pp. 35-36)

Con base en sus resultados y en este análisis del uso de la ciencia en el proceso de configuración del PECIG, la Comisión llamaba a la aplicación inmediata del principio de precaución, la suspensión de las AAG y la reparación integral de las comunidades y ecosistemas afectados.

Entre las conclusiones más relevantes del estudio se desatacaban:

3- El paquete herbicida forma parte de un sistema nocivo que, a más de los impactos químicos, desencadena procesos de atemorización, migración y ruptura de los soportes comunitarios, destrucción de fuentes de alimentación y sustento económico, impacto en la biota y especies benéficas.

4- La interpretación y el análisis que sobre el problema de las aspersiones aéreas se han dado por parte del gobierno de Colombia y sus técnicos, parten de criterios científicos cuestionables desde la perspectiva epistemológica actual. Se privilegia la argumentación fundamentada en evidencias y pruebas fácticas cuantificables, reduciendo el espectro de observación al elemento glifosato y su deriva, mientras se descartan otros elementos empíricos comprobatorios, como los argumentos y testimonios de las comunidades, y aún se desconocen los estudios nacionales (de las propias instituciones académicas colombianas) e internacionales, que cuestionan el sistema de aspersión aérea con el paquete herbicida de amplio espectro (que incluye el glifosato), por ser de alta destructividad humano-ambiental.

[...]

6- Existen suficientes estudios internacionales que prueban el efecto nocivo del sistema de aspersiones aéreas del tipo implementado, y del propio glifosato y sus coadyuvantes, que además demuestran los daños ecológicos en diferentes niveles: ecosistemas y sus interacciones, plantas, animales, microorganismos, células, hormonas, genes y cromosomas.

7- Los estudios científicos realizados en Ecuador, sobre el impacto de las aspersiones aéreas con el paquete herbicida, comprueban el daño que provocan estas aspersiones en nuestro territorio. Las evidencias de este daño están verificadas por varias instituciones gubernamentales y académicas ecuatorianas y apuntan a la nocividad en cultivos, daño en animales, afectación de la biodiversidad y especies benéficas, la contaminación de suelos, e impacto en la salud humana

física y mental. Muchos de los daños han sido verificados inmediatamente por comisiones oficiales, pero algunos de los daños, partiendo del efecto a largo plazo (cánceres, problemas de fertilidad, problemas malformativos, destrucción del ecosistema, cambios ambientales irreversibles, entre otros) sólo podrán ser evidenciados en el futuro y apenas se insinúan en la actualidad.

[...]

Con todo lo expuesto queda claro que la erradicación aérea afecta a la población, en su salud física y psicológica y en su economía de cultivos lícitos, así como a los ecosistemas. Si a pesar de ello, el Gobierno de Colombia persiste en su política de aspersiones aéreas sobre su pueblo, se le reitera el pedido que, como medida de precaución, el Gobierno de Ecuador ha solicitado desde julio del 2001: que para precautelar la salud y la economía de los pobladores ecuatorianos de frontera, establezca una franja de amortiguamiento de por lo menos 10 km desde la frontera con Ecuador hacia el interior de Colombia en los cuales la erradicación de cultivos de uso ilícito no se haga de forma aérea, sino mediante otros método de erradicación.

Para algunos analistas la contundencia de las evidencias científicas presentadas por este ejercicio de experticia fueron determinantes en el futuro del proceso judicial ante La Haya, que a la postre terminaría decantándose a favor de Ecuador. Pero la fortaleza metodológica que demostraba el estudio no blindó a sus autores de procesos de coacción violenta. Fue el caso del genetista Cesar Paz y Miño quien, a pesar de ser una de las figuras de su campo más reconocidos y con una trayectoria académica muy consolidada, era acusado por autoridades militares colombianas de “ser un terrorista disfrazado de biólogo”⁵⁵⁶. La situación no era inédita, pues ya previamente se habían presentado múltiples procesos de amenaza, desplazamientos e incluso un asesinato, contra las organizaciones sociales que habían participado de los procesos de investigación y movilización social desde los territorios fronterizos afectados por los CDUI. (Maldonado, 2011, p. 21)

En todo caso, ninguna de las dos partes logró imponerse argumentativamente sobre la otra, como se evidenció al finalizar una de las reuniones binacionales entre comisiones científicas destacadas para la discusión de los resultados levantados por delegados científicos de ambos Estados, en la que, como señalaban los diplomáticos ecuatorianos, había sido imposible llegar a acuerdos, siendo que ni siquiera se permitió el levantamiento de un acta, dada la negativa de la comitiva colombiana. “Estamos en un callejón sin salida, donde tenemos que pasar ya del nivel diplomático y científico al jurídico [...]”.⁵⁵⁷ Por su parte el gobierno colombiano cerraba filas, y en un comunicado público hacia un llamado a su par

⁵⁵⁶ “No sólo glifosato” *El Espectador*, 06 de mayo de 2007, 16A.

⁵⁵⁷ “Diálogo diplomático por fumigaciones se agotó: Ecuador” *El Nuevo Siglo*, 17 de julio de 2007, 24.

ecuatoriano de colaboración en la lucha contra el terrorismo y la lucha antidrogas, y reivindicaba su derecho a asperjar su territorio.

La tensión binacional llegó al máximo tras el bombardeo realizado en suelo ecuatoriano por el ejército colombiano en el que fue asesinado el comandante de las FARC, Raúl Reyes, y que propició la expulsión del embajador colombiano en Ecuador, Carlos José Holguín, en marzo de 2008.⁵⁵⁸ La situación suscitó que el Presidente Correa señalará que mientras Uribe estuviese en el Gobierno colombiano no habría posibilidad de diálogo ni de resolución de la crisis bilateral.⁵⁵⁹

El hecho también motivó el pedido de captura internacional al Ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, de parte del gobierno ecuatoriano, que no fue aceptado por Interpol, así como la movilización de tropas del gobierno venezolano hacia sus fronteras con Colombia. (Rodríguez G., 2014)

Poco después el relator especial para el Derecho a la Salud de las Naciones Unidas, Paul Hunt, anunciaba su visita a la frontera colombo-ecuatoriana para la evaluación de los impactos de las AAG, con una amplia agenda que incluía autoridades sanitarias, ambientales, militares y políticas binacionales, así como diálogos con las comunidades que alegaban afectaciones⁵⁶⁰. El Relator señalaba a su llegada que las autoridades colombianas no habrían aceptado una reunión previa de su equipo para discutir sobre la misión que se realizaría, aduciendo dificultades en la agenda de trabajo⁵⁶¹, lo que señaló como una falta de “espíritu constructivo” de parte del gobierno colombiano que implicaba la imposibilidad de realizar verificaciones de campo de las denuncias de afectaciones del lado colombiano.⁵⁶²

Al final de la visita, el relator de la ONU pidió formalmente al gobierno colombiano que suspendiera de manera definitiva las AAG en la frontera e indemnizará a la población afectada. La Canciller ecuatoriana señalaba que eso

[...] para Ecuador es una gran victoria [...] el enviado de la ONU constató los ‘daños causados por las aspersiones’ y que estableció que Colombia ‘deberá reconocer compensaciones y pagos por daños a la población fronteriza.’. El relator también señalaba la relevancia de distinguir los efectos de las aspersiones agrícolas de las

⁵⁵⁸ “Ecuador siempre supo que las Farc estaban en ese país” *El País*, 12 de junio de 2008, 6.

⁵⁵⁹ “Nadie se le mide a negociar con Correa” *El Colombiano*, 30 de junio de 2008, 10A.

⁵⁶⁰ “Efectos del glifosato, a revisión de la ONU” *El País*, 05 de mayo de 2007, A5.

⁵⁶¹ “La ONU analiza si el glifosato es dañino” *El Colombiano*, 14 de mayo de 2007, 9A.

⁵⁶² “Fumigaciones: Colombia no recibirá a relator de ONU” *El Nuevo Siglo*, 15 de mayo de 2007, 23.

antinarcoóticos, dado que “cualquier equivalencia que se establezca ‘es engañosa y falsa’.”⁵⁶³

Anunciando la publicación inminente de su informe, Hunt señalaba que existían evidencias “creíbles y confiables” de que las AAG afectaban la salud física y mental de la gente. “No me queda ninguna duda de que Colombia no debe reiniciar la fumigación con glifosato en su frontera con Ecuador, pero de hacerlo, debe respetar una franja de diez kilómetros libre de fumigaciones a lo largo de la frontera.”⁵⁶⁴

Para finales de mayo, el Ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Araujo, anunció que el gobierno colombiano indemnizaría a las víctimas en un preacuerdo que se había adelantado con la cancillería ecuatoriana, aunque condicionaba la indemnización a los resultados de los estudios técnico-científicos encargados al respecto.⁵⁶⁵

Al mismo tiempo, una corte federal en Washington aceptaba la demanda de la Asociación Latinoamérica de Derechos Humanos (ALDHU) contra la empresa de mercenarios estadounidenses Dyncorp por daños causados durante las labores de AAG en la frontera ecuatoriana, que involucraba a alrededor de 1.700 demandantes.⁵⁶⁶

Nacionalmente, la crisis del PECIG también parecía estar relacionada con la creciente crisis de legitimidad del gobierno de Uribe Vélez, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, que incluía serios cuestionamiento de autoridades estadounidenses. Así, los diversos procesos judiciales que se adelantaban en contra de sus funcionarios y partidarios generaban severas críticas y distanciamientos en el panorama internacional, expresado en elementos como el mediático gesto de Al Gore, vicepresidente estadounidense, quien se negó a compartir mesa con el presidente colombiano, ante lo que Uribe señalaba que su gobierno era víctima de una campaña de desprestigio internacional adelantada por la oposición, lo que era rechazado ampliamente por los detractores políticos del cuestionado mandatario.

No es producto de una campaña de desprestigio organizada por los enemigos de la paz de Colombia o por opositores insensatos, ni mucho menos la consecuencia del debate promovido por Petro. Basta con leer los titulares de los principales diarios del

⁵⁶³ Como citado por “La ONU pide a Colombia suspender las fumigaciones” *El Nuevo Siglo*, 19 de mayo de 2007, 26.

⁵⁶⁴ Como citado por “ONU pide a Colombia detener fumigaciones con glifosato” *El Heraldo*, 19 de mayo de 2007, 12A.

⁵⁶⁵ “Gobierno indemnizará a víctimas del glifosato” *El País*, 31 de mayo de 2007, C9.

⁵⁶⁶ “Gobierno indemnizará a víctimas del glifosato” *Vanguardia Liberal*, 01 de junio de 2007, 5C.

país o los reportes de los corresponsales para darse cuenta como la 'parapolítica' acosa cada vez más al entorno presidencial, sin que este haya logrado disipar dudas.

[...] ningún gobierno señalado por el incumplimiento de las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana o por las demandas ante los tribunales internacionales a causa de los daños causados por la fumigación con glifosato, como está el colombiano, puede esperar que no haya duros señalamientos y rechazo.⁵⁶⁷

Ese cuestionamiento político del gobierno nacional fue el marco de un repunte de las manifestaciones en contra de las AAG. Así, hacia junio del 2007 las organizaciones indígenas reiteraban su denuncia de que las AAG indiscriminadas estaban llevando al borde de la extinción a las comunidades étnicas, y la Organización Indígena de Antioquía (OIA), reiteraba que

[...] los métodos de erradicación de cultivos ilícitos implementados por el Gobierno como parte de la lucha antidrogas vulneran el derecho a la vida de las comunidades indígenas [...]

[...] las aspersiones se vienen realizando sin ninguna discriminación a nuestros bosques, cosechas, fuentes de agua y viviendas. Amenazan directamente la vida, no sólo por el contacto con el veneno que esparcen desde el aire, sino también por la pérdida de las cosechas de subsistencia como son el maíz, el arroz, el ñame, la yuca, el plátano, los frutales y animales de corral y de caza, entre otros.⁵⁶⁸

En el sur de Bolívar, la Defensoría del Pueblo adelantó una visita para atender la crisis humanitaria generada por las AAG, que hacia mediados del año 2007 habían dejado a 500 personas desplazadas hacia el corregimiento de San Lorenzo, por la afectación masiva de los cultivos de pancoger de los municipios de Cantagallo y San Pablo, e intoxicaciones masivas de ganado.⁵⁶⁹

En Putumayo se reportó la intoxicación de 18 campesinos en el municipio de Orito, 24 horas después de estar expuestos a AAG por haber fumigado la escuela y las fuentes de agua según el relato de los pacientes, entre los que se contaban once niños y una mujer gestante, quienes fueron atendidos en la cabecera municipal con sintomatología de diarrea, dolor abdominal, fiebre, cefalea y lesiones en la piel, lo que habría provocado, además, el desplazamiento de al menos 60 personas. El gobernador de Putumayo "aseguró que los

⁵⁶⁷ "En la mira: Con la globalización, Colombia ya no está apartado del exterior." *El Tiempo*, 24 de abril de 2007, 1-23.

⁵⁶⁸ Como citado por "Glifosato deja a 120 familias indígenas sin comida" *El Nuevo Siglo*, 01 de junio de 2007, 2.

⁵⁶⁹ "Comisión de la Defensoría y el Estado estarán en Cantagallo" *Vanguardia Liberal*, 22 de julio de 2007, 2H.

pobladores se han quejado de las fumigaciones, ya que estas se realizan muy cerca de las casas y fuentes de agua.”⁵⁷⁰

La crisis en Putumayo, región con la mayor concentración histórica de operaciones del PC, no solo obedecía a las AAG, sino a la continuidad de la situación de degradación del conflicto y violación de DD.HH. asociada a la implementación del PC que se venía denunciando desde inicios de la década del 2000, y que se cimentaba, además de los objetivos de la lucha antinarcóticos y contrainsurgente, en la consolidación de megaproyectos mineroenergéticos y agroindustriales, que se habían erigido en connivencia con el accionar de guerra estatal y paraestatal, principal motor de la crisis humanitaria en el territorio.

[...] La región es un punto estratégico de los megaproyectos comerciales entre la Amazonia y el Pacífico. La violencia contra las comunidades obedece a esa ubicación y a las riquezas del territorio. El Fiscal General afirmó que podrían ser 3.000 las personas enterradas en fosas comunes. En Puerto Asís, municipio altamente militarizado, se registra un asesinato diario. Según la Policía, en el municipio de La Hormiga se han cometido 50 homicidios este año. De acuerdo a los datos de Acción Social, entre 1999 y 2005 han sido desplazadas cerca de 75.000 personas, es decir, más del 20% de la población del departamento. Los grupos paramilitares siguen actuando con el nombre de ‘Rastrojos’ o ‘Águilas Negras’. Su desmovilización fue ficticia y actualmente concentran sus tropas en sitios como la vereda El Placer. [...]

Entre 2006 y 2007, la Secretaria de Educación de la Gobernación (sic.) señaló que 59 escuelas fueron fumigadas. El mes pasado, 56 personas llegaron al centro de salud de Orito con síntomas de intoxicación. Se han llevado a cabo exámenes que demuestran la contaminación con glifosato de fuentes y depósitos de agua. Como resultado de la fumigación indiscriminada, se incrementó la crisis alimentaria. Por esta clase de hechos se han radicado 5.000 denuncias.⁵⁷¹

Ante la situación emergente de la nueva intoxicación masiva denunciada, desde el Ministerio de Protección Social, la Embajada de los Estados Unidos, la Defensoría del Pueblo y la Secretaría Departamental de Salud se movilizaron funcionarios para atender el caso⁵⁷². Alrededor de una semana después, el INS, junto a la Policía Antinarcóticos, señalaba que no había pruebas de la supuesta intoxicación, y el director de la Policía señalaba que “La conclusión científica es que se trató, en algunos casos, de una parasitosis por insalubridad del agua”.⁵⁷³

⁵⁷⁰ Como citado por “Campesinos se habrían intoxicado con glifosato” *El País*, 10 de agosto de 2007, A3.

⁵⁷¹ “La sombra del Plan Colombia” *El Espectador*, 16 de septiembre de 2007, 19A

⁵⁷² “Fumigación tiene agitada a Putumayo” *El Tiempo*, 10 de agosto de 2007, 1-23.

⁵⁷³ “El glifosato no afectó a indígenas” *El País*, 16 de agosto de 2007, A10.

En el norte del país, en el municipio de Valdivia, Antioquía, se registró en febrero de 2008 un proceso de protesta de alrededor de 5.000 campesinos provenientes de 36 veredas, que denunciaban el desplazamiento forzado por las AAG y la erradicación manual, y la falta de alternativas de subsistencia en que se encontraban. Las protestas incluyeron vías de hecho, como bloqueos de vías y se presentaron saqueos y confrontaciones con las fuerzas militares que hicieron presencia en el lugar. El alcalde municipal, Mauricio Gómez Morales, señalaba:

La mayoría de los campesinos quieren erradicar la coca, no quieren ser perseguidos y la violencia que desató ese cultivo ilícito dejó muchos muertos. [...] Algunos han empezado a sustituir y cuando fumigan todo se pierde⁵⁷⁴

La respuesta de las autoridades militares y políticas nacionales, en voz del Gobernador de Antioquia, Luis Alfredo Ramos, fue la deslegitimación de la protesta, señalando que era promovida por la insurgencia, y reiteraba la innegociabilidad de las aspersiones:

[...] la erradicación no se suspenderá en ninguna parte del departamento de Antioquia por más protestas que haya en esa materia.⁵⁷⁵

Las protestas se extendieron a los municipios de Puerto Valdivia y Tarazá, y se prolongaron por alrededor de dos semanas, sin que se modificará la postura gubernamental. Las autoridades señalaban:

Ni siquiera en los años más aciagos del conflicto en que paramilitares y guerrilleros cometieron masacres e intimidaciones en el cinturón que formaban los tres municipios se había dado un éxodo de tal magnitud⁵⁷⁶

Finalmente, se llegó a un principio de acuerdo que incluía ayudas para las familias movilizadas en forma de mercados y un subsidio único en efectivo de COP\$300.000 por familia, así como la inclusión de las mismas en los programas de Familias Guardabosques y Familias en Acción. Los acuerdos preliminares parecieron deshacerse cuando a los reclamos de la insuficiencia de los mercados entregados, ninguna autoridad estuvo dispuesta a continuar la negociación con los campesinos movilizadas que, tras permanecer otras tres semanas en protestas desatendidas, finalmente retornaron a sus veredas.

⁵⁷⁴ Como citado por "Valdivia: entre la necesidad y la presión encubierta" *El Colombiano*, 10 de febrero de 2008, 14A.

⁵⁷⁵ "Sigue incierta la solución de las protestas en Valdivia" *El Colombiano*, 12 de febrero de 2008, 9A.

⁵⁷⁶ "Cocaleros de Antioquia se le atraviesan a meta de erradicación" *El Tiempo*, 18 de febrero de 2008, 1-2.

Algunos meses después, a final de abril, se reiterarían las protestas en el municipio de Tarazá, que se prolongaron por algo más de una semana, y que llevaron a las autoridades locales a declarar crisis humanitaria para la atención interinstitucional de la situación de desplazamiento de mil campesinos, que reclamaban ayudas sistemáticas y la suspensión de las AAG que inviabilizaba la vida en sus territorios. Las protestas derivaron en confrontaciones con la fuerza pública, que dejaron 50 lesionados y 46 detenidos, de los cuales 22 fueron judicializados.⁵⁷⁷

Los campesinos piden, ente otros puntos, un subsidio de 400 mil pesos mensuales mientras los proyectos productivos que sustituyen a los cultivos ilícitos comienzan a producir. También reclaman, semillas, abonos y asesoría técnica para los nuevos cultivos.⁵⁷⁸

En el municipio de Valdivia también se reactivaron las manifestaciones por el incumplimiento de los compromisos gubernamentales alrededor de la indemnización por los daños agropecuarios de las AAG. Ante la reclamación, el gobierno señalaba que no había motivos para las nuevas protestas, indicando que el cronograma de auxilios se estaba cumpliendo, pero sin señalar ningún compromiso con la reparación de los daños agropecuarios.^{579_580}

En el municipio de Barancabermeja también se denunciaron impactos socioambientales de las AAG, con muerte de cultivos, muerte de animales domésticos, e incluso, muerte de pobladores. La presidente de la Junta de Acción Comunal, Bertha Morales, advirtió que las afectaciones iniciaron tras las AAG en el sur del Bolívar, que habrían impactado al municipio por el efecto deriva.⁵⁸¹

Finalmente, y frente a la alta conflictividad en los municipios de Valdivia, Tarazá y Zaragoza, la Policía declaró la suspensión de las AAG de las regiones del Norte y Bajo Cauca antioqueño, señalando que se reemplazarían por la erradicación manual, aunque advertían que las aspersiones continuarían en el sur del Bolívar y en el Departamento de Córdoba⁵⁸². De igual forma se anunciaron ayudas alimentarias en forma de mercados, para paliar la severa crisis de seguridad alimentaria que denunciaban los protestantes.

⁵⁷⁷ “Crisis humanitaria en Tarazá” *EL Mundo*, 24 de abril de 2008, A7.

⁵⁷⁸ “Comenzó diálogo en Tarazá” *El Colombiano*, 25 de abril de 2008, 10A.

⁵⁷⁹ “Aumenta éxodo en Puerto Valdivia” *El Mundo*, 21 de julio de 2008, A8.

⁵⁸⁰ “Nuevo éxodo por fumigaciones” *El Colombiano*, 22 de julio de 2008, 8A.

⁵⁸¹ “Alarma sobre posible efecto nocivo por glifosato en la vereda La Unión” *Vanguardia Liberal*, 30 de abril de 2008, 3E.

⁵⁸² “Suspenden fumigaciones” *El Mundo*, 16 de julio de 2008, A6.

Cabe destacar que, si bien las movilizaciones del Bajo Cauca resultaron ser las de mayor envergadura alrededor del problema de los CDUI durante los dos periodos de gobierno de Uribe Vélez, la cobertura mediática fue de muy baja intensidad y contrastó de forma marcada con el enfoque criminalizador de la cobertura periodística de las mismas, dado que la mayoría de medios replicaban acríticamente los señalamientos sobre la supuesta autoría de las FARC en las movilizaciones.⁵⁸³

Con todo, las AAG continuaron y los malos resultados de las mismas también. Así es que, sobre mediados del año 2008, el informe del SIMCI daba cuenta de un crecimiento del 27% de CDUI de coca en el país. De inmediato el Ministro de Defensa y el Director de la Policía Antinarcóticos levantaron reservas frente a las cifras del mecanismo de medición diseñado y gestionado por instituciones gubernamentales en colaboración con la UNODC, aduciendo problemas técnicos en la medición. Las cifras también generaron reacciones de malestar y sorpresa en la comunidad internacional.

El director de la UNODC, Antonio María Costa, dijo que 'el aumento de los cultivos de coca en Colombia es una sorpresa y un *shock*. Una sorpresa porque ocurre en un momento en el cual el gobierno colombiano destina muchos medios a erradicarlos; un *shock* por la amplitud del fenómeno'⁵⁸⁴

Cabe señalar que el reporte propició la finalización del contrato que el gobierno Uribe mantenía con la UNODC. En el marco de esa decisión, que dejaba sin punto de contraste las cifras entregadas por el gobierno estadounidense y que eran sistemáticamente mayores a las manejadas por el gobierno colombiano a través del SIMCI, múltiples analistas señalaban las serias dudas que había sobre la gestión de las cifras de parte del gobierno colombiano, especialmente desde el año 2006, en donde las cifras reportadas por el SIMCI eran cerca del 50% de las reportadas por el gobierno estadounidense.

En conclusión, las cifras sobre el tamaño de los cultivos y sobre la erradicación son profundamente inconsistentes y contradictorias. Es notable que, pese a reconocer que las cifras no son confiables, los funcionarios de Naciones Unidas las acepten con el argumento de que no tiene competencia para cuestionar los datos que reciben del gobierno.

Y así, los informes oficiales proyectan una imagen de certeza que dista muchísimo de ser válida. De hecho, se sabe mucho menos de lo que se pretende saber sobre estos temas. Al punto que si las cifras son ciertas, Colombia no estaría produciendo cocaína. Las cifras sobre erradicación exageran enormemente los logros [...]⁵⁸⁵

⁵⁸³ "Inicia retorno campesino" *El Mundo*, 30 de julio de 2008, A10.

⁵⁸⁴ Como citado por "La encrucijada frente a la coca" *El Mundo*, 20 de junio de 2008, A3.

⁵⁸⁵ "¿Las cifras no mienten?" *El Tiempo*, 03 de agosto de 2008, 4-1 4-2.

Entre tanto, la realidad de las AAG en los territorios continuaba inmutable, y la danza de quejas seguía la ruta de los aviones asperjadores. A pesar de ello, el sistema de quejas manejado por la Policía Antinarcóticos reportaba a mediados del año 2008 que el porcentaje de denuncias comprobadas y reparadas era mínimo, aduciendo inconsistencias en las denuncias presentadas, puesto que desde que se instauró el sistema en 2001 y hasta ese momento solo 101 familias reclamantes habían recibido compensación.⁵⁸⁶⁻⁵⁸⁷

Como era habitual, los reclamos ante los medios legales también eran deslegitimados por las autoridades policiales, que señalaban que las denuncias de afectaciones también eran presionadas por la guerrilla y que en muchos casos eran los propios campesinos los que destruían sus cultivos procurando compensaciones.⁵⁸⁸

Para agosto de 2008 se reportaba que desde que se iniciaron las labores de erradicación manual, 40 erradicadores habían muerto y 50 más resultado heridos a causa de la explosión de minas antipersonal⁵⁸⁹ Al mismo tiempo se anunciaba que los asuntos de inseguridad para la labor y la cada vez mayor dispersión de los cultivos hacía que la meta de 100.000 hectáreas a erradicar manualmente trazada para ese año no se pudiese cumplir.⁵⁹⁰

A la par del nuevo reporte negativo en términos de resultados de erradicación, el año 2008 también terminaba marcado por protestas de pequeña escala en Anorí (Antioquia), Puerto Caicedo (Putumayo) y Calamar (Guaviare) que denunciaban afectaciones agropecuarias, desplazamientos masivos de población, crisis humanitarias, e incumplimiento de compromisos gubernamentales de asistencia. La situación también era un reflejo de la magnitud de la crisis humanitaria por desplazamiento en Colombia, que para ese momento y en virtud de la implementación del PC, se había convertido en una de las más importante en el mundo, y en el trasfondo, la guerra contra las drogas, las AAG y la guerra sucia imponían la melodía.

Un reflejo de la crisis fue la denuncia de la muerte por inanición asociada a las AAG en Cumaribo, Vichada, donde 25 menores de edad habrían muerto dada la inseguridad

⁵⁸⁶ “Mil millones se han pagado por daños por fumigaciones” *El Tiempo*, 06 de agosto de 2008, 1-3.

⁵⁸⁷ “Regreso a Calamar” *El Espectador*, 12 de octubre de 2008, 26-27.

⁵⁸⁸ “Mil millones se han pagado por daños por fumigaciones” *El Tiempo*, 06 de agosto de 2008, 1-3.

⁵⁸⁹ “La faena de arrancar la mata” *El Espectador*, 26 de agosto de 2008, 7.

⁵⁹⁰ “La coca y el alto impacto ambiental” *El Espectador*, 01 de septiembre de 2008, 7.

alimentaria que siguió tras las aspersiones en dicho territorio, según reportaba CODHES en agosto de 2008:

A pesar de varios requerimientos hechos por una comisión de esa comunidad en abril pasado a entidades como la Defensoría del Pueblo y Acción Social para gestionar la no reanudación de las fumigaciones a cultivos de uso lícito, está comenzó en abril con los mismos efectos nocivos para la comunidad: daño de los cultivos de pancoger y afectación económica. El resultado, una nueva hambruna que cobra las vidas de 25 niños y tiene en grave emergencia a esa comunidad, sitiada por una selva inhóspita de la que solo se puede salir en días de verano, cuando baja el caudal de los ríos y caños que la rodean⁵⁹¹.

A la par, CODHES reportaba que 2008 habría sido el año de la segunda mayor cifra histórica de desplazamiento en el país, con 412.553 personas sometidas a esta violación.

[...] Se deduce del informe que definitivamente el año 2008 pasa a ser el definitivo en el rearme paramilitar [...]

Otro punto álgido es que al menos 43.537 personas fueron desplazadas por las fumigaciones con glifosato, un 11 por ciento del total de desplazados en ese año.⁵⁹²

A pesar de siete años de seguridad democrática, el conflicto armado en su forma de guerra sucia seguía en alza. Las comunidades campesinas denunciaban las violaciones a los derechos humanos, las persecuciones, los montajes judiciales, las amenazas, el bloqueo económico, las ejecuciones extrajudiciales y las AAG, como algunas de las acciones del conflicto que se ensañaban contra ellas.⁵⁹³

La situación denunciada por la sociedad civil era reafirmada por las Naciones Unidas calificaba a Colombia entre los seis países con las peores crisis humanitarias del planeta: Afganistán; Irak, Congo, Sudán, Palestina y Colombia. Entre tanto, el gobierno Uribe seguía empeñado en negar que en el país existiera un conflicto armado interno, y continuaba calificando la situación como uno suscitado por fuerzas narcoterroristas, que no implicaban un conflicto político⁵⁹⁴. En esa línea argumental el gobierno Uribe se opuso a la promulgación de ley de víctimas que tramitaba en el congreso, y que promovía la reparación integral a las víctimas del conflicto, incluyendo las producidas por el Estado, y que contaba con apoyo del congreso estadounidense, al defender la posición de que el Estado no cometía crímenes ni violaciones de DD.HH. y por lo tanto, no podía reconocer víctimas.⁵⁹⁵

⁵⁹¹ “Por fumigaciones mueren 25 niños en Vaupés” *Voz*, 13 de agosto de 2008, 13.

⁵⁹² “Crece el desplazamiento forzado” *Voz*, 29 de abril de 2009, 10.

⁵⁹³ “Con éxito se realizó la Cuarta Acción Humanitaria” *Voz*, 27 de mayo de 2009, 13.

⁵⁹⁴ “Nuestra dignidad” *El Colombiano*, 29 de mayo de 2009, 4A.

⁵⁹⁵ “Esperamos que prime la sensatez” *Voz*, 22 de octubre de 2008, 6.

El 2009 iniciaba con una advertencia de los pobladores del municipio de Tarazá, en el Bajo Cauca antioqueño, de movilizarse denunciando incumplimientos de los acuerdos del 2008 por parte del gobierno nacional, así como la continuación de los impactos por las AAG, que señalaban, eran más intensos en la medida en que los descubrimientos de mayores rendimientos de los cultivos implicaban mayor número de AAG en sus territorios. Menos de una semana después las advertencias se cumplieron, cuando inició la movilización hacia la cabecera municipal.⁵⁹⁶

En febrero las denuncias de organizaciones sindicales sobre la violencia sistemática en su contra implicaron nuevos requerimientos en materia de protección de DD.HH. para el gobierno de Uribe:

Según los delegados sindicales, en los últimos 13 años se registraron en Colombia 9.911 hechos de violencia contra sindicalistas y se asesinaron a 2.694. En los tiempos de la seguridad democrática se han asesinado a 482, la cual es, de por sí, una cifra aterradora. Y como si esto fuera poco, lo otorga al país otro récord vergonzoso: el 60 por ciento de los asesinatos de sindicalistas en el mundo se comete en Colombia. El año pasado hubo 49 asesinatos, diez más que en 2007.⁵⁹⁷

La Asociación de Campesinos del Valle del Río Cimitarra denunciaba, sobre marzo de 2009, que los cultivos y proyectos productivos agropecuarios de sustitución y desarrollo alternativo del programa Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, financiado por la Cooperación Europea, habían sido radicalmente afectados por las nuevas operaciones de aspersión en los territorios de El Paraíso, Alto Cañaveral, La Unión y San Juan medio, entre otros. Al mismo tiempo denunciaban la detención de su líder Andrés Gil, acusado de terrorismo, en momentos en que crecía su papel de denuncia frente a las violaciones de DD.HH. asociadas al Plan Colombia en los territorios campesinos.⁵⁹⁸

En ese contexto, desde el Congreso de EE.UU. se anunciaban nuevos recortes al Plan Colombia, en el marco de una evaluación negativa del mismo por parte de la bancada demócrata:

No acabará de la noche a la mañana. Pero lo que es seguro es que de aquí a dos años el Plan Colombia dejará de existir tal como se conoce. Tras casi una década, y más de 6.500 millones de dólares invertidos, E.U. ahora bajo control del partido

⁵⁹⁶ “Campesinos amenazan con movilizarse” *El Mundo*, 12 de enero de 2009, A6.

⁵⁹⁷ “Violencia antisindical” *El Espectador*, 17 de febrero de 2009, 25.

⁵⁹⁸ “Nuevo arrasamiento con glifosato” *Voz*, 11 de marzo de 2009, 13.

demócrata, ha comenzado el desmonte de una estrategia que ha sido el “eje” de las relaciones bilaterales [...]”⁵⁹⁹

Las mareas de la política interna estadounidense marcaban un nuevo viraje en la política antidrogas nacional, que se encontraba expectante ante la resolución del conflicto entre las tendencias que defendían una salida progresiva o una salida rápida del Plan Colombia. Lo que estaba claro es que el principal recorte sería en el rubro de las AAG, que aunque eran el pilar de la estrategia, también eran el frente más cuestionado.

En efecto, el recorte financiero de 2010 implicó el tercero consecutivo para el PC de parte del gobierno estadounidense e implicó la eliminación completa del rubro de AAG del presupuesto de cooperación militar, tras cerca de veinte años de apoyo financiero en esa materia, en un contexto en donde el discurso del gobierno estadounidense parecía cambiar, a través de expresiones como la del propio presidente Obama sobre la necesidad de transformar el énfasis de la lucha antinarcóticos hacia uno orientado por los principio de la salud pública.

[...] Colombia recibiría US\$463.5 millones para los componentes social y militar del Plan Colombia y la mayor parte del recorte estaría representado por la eliminación del programa de fumigación aérea de cultivos ilícitos.⁶⁰⁰

Ese fue el contexto del final de los periodos presidenciales de Uribe, que como fue acostumbrado durante su mandato, finalizó con una intensa controversia política en torno a gestiones fraudulentas respecto a su proyecto de reforma constitucional para permitir la segunda reelección consecutiva. En todo caso, el uribismo continuaría siendo la fuerza de mayor relevancia política en el país en el futuro inmediato, pues la contienda presidencial de 2010 terminó por declarar vencedor al Ministro de Defensa uribista, Juan Manuel Santos, cuyo programa de gobierno estaba centrado en los mismos principios y objetivos que el de su predecesor. Si bien recibía una política antinarcóticos en crisis, sus derroteros no hacían prever un viraje importante en esa materia, ni el resto del programa de solución militar al conflicto social y armado.

⁵⁹⁹ “Plan Colombia: viene más recorte” *El Tiempo*, 22 de marzo de 2009, 1-3.

⁶⁰⁰ “De recortes y alianzas” *El Mundo*, 04 de febrero de 2010, A3.

4.2. Síntesis explicativa desde la controversia científica

Este periodo inicia con el aumento marcado de las denuncias por parte de entes de control sobre el carácter indiscriminado de las AAG y por el proceso de judicialización de las reclamaciones del movimiento cocalero que, por medio de demandas contra el Estado colombiano, extendieron el conjunto de demandas de reconocimiento de daños, protección de derechos sociales y políticos a los estrados judiciales.

Las denuncias sobre impactos agropecuarios, sanitarios y sobre la extensa destrucción de los modos de vida de las comunidades y territorios asperjados consolidó la controversia sobre la nocividad/inocuidad del PECIG. A su vez, los promotores de la política continuaron con la estrategia de cerramiento político, si bien se evidenció una respuesta normativa de regulación y control, que más que mecanismos efectivos de protección y participación, como exigían los detractores del PECIG, se convirtieron en una respuesta de legitimación del programa, una suerte de muestra de buena voluntad y actuar diligente del ejecutivo nacional frente a la disputa establecida, que terminó sirviendo como blindaje jurídico frente a los procesos judiciales instaurados y frente a las autoridades estadounidenses.

Con la implementación del PC se consolidó un modelo represivo de la política antidrogas marcado por una intensa violencia estatal legal y paraestatal, expulsora de comunidades de los territorios afectados por los CDUJ, que propició importantes reorganizaciones territoriales orientadas por los intereses de explotación mineroenergética y agroindustrial, asociado con fuerzas políticas emergentes vinculadas al narcotráfico.

Dicho modelo fortaleció el cerramiento político alrededor del discurso de la innegociabilidad de las AAG, no solo frente a las voces de los detractores del PECIG localmente, sino que fue el marco del endurecimiento de la posición política de los promotores del PECIG frente a las crecientes actuaciones de los entes de control nacionales (E.G. Defensoría del Pueblo), e incluso frente a las órdenes judiciales, que fueron abiertamente cuestionadas y desobedecidas durante el periodo.

Por otra parte, frente a las manifestaciones localizadas de comunidades asperjadas, como en Putumayo y Catatumbo, se reeditó un ejercicio de negociación tutelada que no

representó garantías de inclusión política efectiva, dado el incumplimiento sistemático de los compromisos gubernamentales y las líneas rojas establecidas en las negociaciones que impedían la realización de las agendas históricamente desconocidas de desarrollo territorial, y que, a la postre, produjeron resultados deletéreos para los territorios que acogieron las manifestaciones, en forma de mayor represión estatal.

La controversia sobre el impacto ambiental del PECIG adquirió especial relevancia en el periodo a través de la disputa alrededor del PMA, proceso que implicó la incorporación de elementos centrales de la argumentación de los detractores del PECIG, como la inexistencia o insuficiencia de mecanismos de regulación y control de las AAG. Cabe señalar que si bien se presentaron denuncias continuas de afectaciones sanitarias, estas no adquirieron mayor relevancia en la discusión, especialmente porque la respuesta regulatoria de los promotores del PECIG en ningún caso incorporó de forma sistemática la recopilación de información sobre posibles impactos sanitarios o la recepción de quejas al respecto.

El inicio del gobierno Uribe implicó un giro aún más autoritario de la política, expresado en el retroceso de ejercicios de regulación y control del PECIG, así como mayor represión legal e ilegal sobre los detractores de la política. Cabe resaltar que la modificación de dicho énfasis de la política se dio a través del retiro parcial del apoyo financiero y política estadounidense al Plan Colombia, que se dio en medio de transformaciones de su política interior, como el cambio de gobierno a manos del partido demócrata y las incipientes iniciativas de despenalización parcial de las drogas.

Por otra parte, el conflicto con Ecuador alrededor de los impactos de las AAG en la frontera inició con las aspersiones del PC y se intensificó siguiendo su estela, con el contexto del distanciamiento y tensión regional del gobierno Uribe frente al bloque de gobiernos de izquierda y progresistas de la región. La disputa tuvo en las expresiones judiciales y científico-técnicas las de mayor relevancia, y se convirtieron en puntos nodales de la configuración del PECIG a mediano plazo.

Cabe destacar que el periodo incluyó importantes movilizaciones de experticias, tanto desde el campo de los promotores, como de los detractores del PECIG. Desde ambos lados de la controversia, los estudios fueron impulsados y financiados por actores políticos, como la embajada de EE.UU. en Colombia, y los gobiernos colombianos y ecuatorianos. En todo caso, no toda la producción de conocimiento sobre el impacto de las aspersiones

en Ecuador estuvo financiada o requerida gubernamentalmente, y de hecho, la gran mayoría de los ejercicios de investigación fue independiente, y fuertemente vinculada con la movilización social y disputa por protección y reparación integral de las comunidades afectadas.

En ese sentido, contrasta de forma importante la relación de la producción científica ecuatoriana con los relatos y denuncias de las comunidades, que fueron cuidadosamente sistematizados, y se constituyeron en el punto de partida de las investigaciones subsecuentes. Este ejercicio de investigación produjo un conjunto de evidencias sistemáticas que mostraban amplios impactos sanitarios y socioambientales de las AAG, y se convirtieron en uno de los mayores contrapesos argumentales del PECIG, a pesar de que solo tuvieron un limitado impacto en los medios masivos de comunicación, y una inclusión muy parcial en los procesos judiciales colombianos, en contraste con que desde el inicio se constituyeron en las “pruebas reina” del proceso que se levantó ante la Corte Internacional de La Haya.

Los ejercicios de experticia colombianos se enmarcan dentro de metodologías toxicológicas o clínicas tradicionales, y mostraron una autonomía relativa muy pequeña respecto de los promotores políticos del PECIG. Tal vez por esto, recibieron importantes cuestionamientos en arenas académicas, políticas y jurídicas, y no representaron cierres políticos o epistémicos para la controversia en ninguna arena.

5. Proceso de Paz, agotamiento del PECIG y suspensión de las AAG (2010-2015)

“Qué fortuna, qué fortuna, la vida floreciendo

Como danzando, entre el azul revuelto”

Cumbelé⁶⁰¹

5.1. Análisis del proceso sociopolítico

El inicio del mandato de Juan Manuel Santos como presidente de Colombia en el año 2010 implicó un distanciamiento progresivo del programa de solución militar del conflicto impulsado por Uribe Vélez. A pesar de que el nuevo presidente colombiano llegaba con el respaldo del expresidente y con un programa de gobierno que hacía suponer la continuidad de las políticas instauradas por su antecesor, desde el inicio del nuevo mandato se observaron fisuras y distanciamiento de lo que se consideraba un bloque político unitario a la sombra del personalismo uribista. Estas brechas se profundizaron progresivamente con hechos como el inicio del proceso de paz con las FARC hacia finales del año 2011, el apoyo a la ley de víctimas y la restauración de relaciones con el gobierno venezolano, que marcaron una ruptura política definitiva entre estos actores. Incluso, esto implicó la activa oposición política del exmandatario al gobierno Santos. (Defelipe, 2013; Mejía, 2011; Rodríguez G.P., 2014)

La política antinarcoóticos del gobierno Santos supuso importantes modificaciones de elementos centrales en la agenda nacional e internacional frente a las drogas, que se expresó en el desescalamiento progresivo del PC, afectado por las trascendentes reformas en materia antidrogas que se tramitaban en EE.UU y por la consolidación del balance negativo de sus resultados.

Discursivamente, el gobierno Santos se configuró como líder regional de propuestas alternativas a la política antinarcoóticos de guerra contra las drogas. Así se pudo observar

⁶⁰¹ Canción ganadora concurso Canto por la Paz Ver: https://www.youtube.com/watch?v=GtgkAaaab_E Consultado el 10 de mayo de 2020 a las 18:16.

con los pronunciamientos del ejecutivo nacional en arenas multilaterales como la XII Cumbre de Tuxtla, en donde pedía coherencia alrededor del predominio represivo del discurso estadounidense, en el contexto de las iniciativas de legalización de la marihuana en curso en el estado de California:

Es confuso para nuestra gente ver que, mientras perdemos vidas e invertimos recursos en la lucha contra el narcotráfico, en países consumidores se promueven iniciativas como la del referendo de California, para la legalizar la producción, venta y consumo de marihuana.⁶⁰²

Ante la ONU, en su primera intervención como presidente el 30 de septiembre de 2010, Santos llamaba a “Acordar una política global única”, secundado por gobiernos como el de República Dominicana y México, proponiendo que el tema se discutiera en escenarios multilaterales de gran relevancia, como el Consejo de Seguridad. (Ramírez, 2011)

Y es que si bien el referendo de legalización de la marihuana recreativa de California no resultaba una sorpresa para analistas y tomadores de decisiones especializados en cuestiones de drogas, pues la iniciativa venía promoviéndose desde mediados de la década del 2000 en el contexto del auge masivo de dichos cultivos en múltiples estados del país norteamericano, sí resultaba una situación impactante para la opinión pública, que veía como el adalid de la guerra contra las drogas mundial se aproximaba a la ruta de la legalización.⁶⁰³ (García, 2012)

En todo caso, si bien el contexto sugería posibles cambios en la política antidrogas global, el gobierno Santos continuó la labor de su predecesor en materia de erradicación, que en cierta medida era la herencia directa de la gestión Santos como Ministro al mando del Ministerio de Defensa en el periodo 2006-2009. Así, la política antinarcóticos del gobierno Santos continuó manteniendo el énfasis represivo, concentrado en la erradicación, aunque con el condicionamiento de la disminución progresiva del financiamiento estadounidense en este rubro, y con dificultades crecientes en el cumplimiento de las elevadas metas de erradicación manual instauradas desde el final del gobierno Uribe.

Así, para fines de 2010 se daba un balance de 101.000 ha de AAG y 50.0000 hectáreas de CDUI erradicadas manualmente, que estaba por debajo de la meta anual de 80.000 ha propuestas. En todo caso, la Policía declaraba al 2010 como uno de los años con mejores resultados en materia de lucha antidrogas, por resultados como

⁶⁰² Como citado por “Lucha contra nacos marcó la cumbre” *El Herald*, 27 de octubre de 2010, 1B.

⁶⁰³ “De Santa Marta *gold* a California *orange*” *El Tiempo*, 14 de febrero de 2011, 3-25.

[...] el decomiso de más de 150 toneladas de cocaína, 32 toneladas y media de base de coca y bazuco, 223 toneladas de marihuana y 290 kilos de heroína pura, al tiempo que fueron capturados 1.014 colombianos y 143 extranjeros por cargos de tráfico de drogas y lavado de activos.⁶⁰⁴

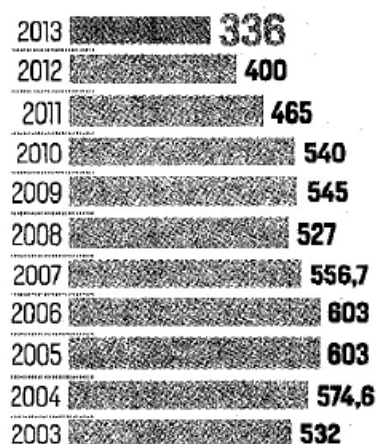
A la par que se anunciaba que durante ese año Colombia había dejado de ser el mayor productor de cocaína en el mundo, lugar que se había desplazado hacia Perú en virtud del efecto globo, se anunciaba que dadas las crecientes dificultades para el cumplimiento de las campañas de erradicación manual, el gobierno priorizaría nuevamente las AAG.

Tal anuncio contrastaba con la realidad de que, según los acuerdos llegados con el gobierno estadounidense y en virtud de los recortes presupuestales del PC, el gobierno asumiría la financiación integral de las operaciones de AAG desde el año 2011 en adelante, que solo en el rubro de compra del herbicida, implicaba un gasto de COP\$ 70.000 millones.⁶⁰⁵

Figura 20 - Rubros aprobados de financiamiento estadounidense para el Plan Colombia 2003-2013

Cada vez hay menos plata de EE.UU. para el Plan Colombia

Cifras en millones de dólares



Nota. Tomado de “Ayuda de EE.UU. al Plan Colombia cayó a la mitad” *El Tiempo*, 14 de febrero de 2012, 1-4.

⁶⁰⁴ “Lucha contra el narcotráfico dejó 1.157 capturados en 2010” *El Nuevo siglo*, 03 de marzo de 2011, C2.

⁶⁰⁵ “Colombia asume el costo de fumigaciones” *El Colombiano*, 18 de enero de 2011, 10A.

En todo caso, a la par de las AAG continuaron los conflictos socioambientales y las manifestaciones y protestas desde los territorios asperjados. Por ejemplo, entre enero y febrero del año 2011 se presentaron protestas en los municipios de Anorí y Tarazá del departamento de Antioquía, que concentraron alrededor de diez mil manifestantes, que reclamaban asistencia para atender la emergencia alimentaria, económica y sanitaria que habrían producido las AAG en sus territorios. Los campesinos reclamaban los puntos recogidos en la figura 21.

Figura 21 - Pliego de peticiones manifestantes Anorí y Tarazá, Antioquía, febrero de 2011

1.Cese de las fumigaciones con el herbicida glifosato, pues está dañando los cultivos lícitos como cacao, plátano, huertas caseras, yuca, café y otros; 2.Reparación integral de las víctimas afectadas por dichas fumigaciones; 3.Garantía a los campesinos que poseen cultivos lícitos que el mismo Estado promueve y apoya; 4.Intervención de las

Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y otros, para que sean garantes y veedores del cese a las fumigaciones, 5.Ampliación de los proyectos productivos para el Bajo Cauca antioqueño; y 6.Respeto a la vida de sus dirigentes campesinos y que no se les criminalice como terroristas.

Nota. Tomado de “Ya son cerca de 2 mil los movilizados” El Mundo, 21 de febrero de 2011, A6.

Las protestas en Tarazá se prolongaron por cerca de dos semanas y estuvieron sometidas criminalización por parte de autoridades como el Gobernador de Antioquía, Luis Alfredo Ramos, quien señalaba que no solo eran promovidas por la narcoguerrilla, sino que las vías de hecho emprendidas por los manifestantes implicaban actos de terrorismo, al tiempo que anunciaba la continuidad de la mano dura para con los CDUI, indicando que las AAG en vez de cesar, se incrementarían. Sin embargo, poco después una comisión del ejecutivo nacional adelantó diálogos con las comunidades movilizadas, en el que se

llegaron a acuerdos sobre suspensión de las AAG, verificación y compensación de daños causados e impulso de proyectos de sustitución, entre otros puntos acordados, como muestra la Figura 22.

Figura 22 - Acuerdos de Tarazá, Antioquía, febrero de 2011

Cuatro puntos para poner fin a las protestas

Las bases del acuerdo:

1. Comisión de verificación de daños a cultivos lícitos conformada por Alcaldías, Secretaría de Agricultura, Asociación Campesina.
2. Solicitud de una oficina de DH de la ONU para el Bajo Cauca antioqueño.
3. Gobernación de Antioquia intervendrá con proyectos productivos, titulación y entrega de tierras, seguridad alimentaria, electrificación rural, mantenimiento vial.
4. Fin de aspersiones con glifosato desde marzo.

Nota. Tomado de “Comenzó el retorno de desplazados en Tarazá” El Colombiano, 28 de febrero de 2011, 11A.

A pesar de los acuerdos logrados, tanto las autoridades locales como las comunidades asperjadas expresaban su escepticismo frente al cumplimiento de los mismos, dados la multiplicidad de antecedentes de incumplimiento. La situación se describía de buena forma en la columna de opinión de Jorge Mejía del 2 de marzo de 2011 en el diario El Mundo:

La misma historia se repite año tras año: llegan oleadas de campesinos a los cascos urbanos de los municipios con una bandera común: la suspensión de las fumigaciones aéreas con glifosato. Y de la misma manera regresan a sus veredas de origen: con un escrito en la mano donde los funcionarios del gobierno se comprometen a suspender las aspersiones y los campesinos a no sembrar más coca a cambio de programas de sustitución de cultivos.

Las promesas se las lleva el viento y luego de cierto tiempo las plazas públicas se vuelven a atestar de pobladores para reclamar lo mismo de siempre. Primero las autoridades patalean y sindicán a los grupos armados ilegales -particularmente a la

guerrilla- de ser los instigadores de los desplazamientos y señalan con el dedo a algunos líderes campesinos, pero finalmente terminan negociando con ellos mismos el retorno a cambio de aceptar sus exigencias. Lo importante es tener un resuello para calmar los titulares de prensa. [...]

Las autoridades civiles y uniformadas no les paran bolas a las denuncias campesinas por efecto de las fumigaciones y se limitan a intentar salir rápido del problema militarizando los cascos urbanos o concertando lo que no es posible negociar.⁶⁰⁶

Y en este caso la historia no fue diferente. Las protestas en Tarazá se reeditaron en agosto de 2011 aduciendo incumplimientos gubernamentales y nuevas afectaciones por la reanudación de las AAG, que impactaban también a los proyectos productivos de sustitución que se habían comenzado a ejecutar en cumplimiento de los últimos acuerdos⁶⁰⁷. Tras dos semanas de protestas y sin respuesta del Gobierno Nacional, que insistía en que “no había nada que negociar”, la tensión aumentó y las vías de hecho se hicieron presentes, dejando un saldo de una mujer de la tercera edad muerta, en medio de la represión con gases lacrimógenos que se extendió por gran parte del casco urbano del municipio.⁶⁰⁸

Finalmente se llegó a un nuevo acuerdo sobre la segunda semana de octubre con una comisión del ejecutivo nacional integrada por funcionarios del Ministerio de Justicia, Agricultura, Vicepresidencia y el INCODER, que reeditaba los acuerdos previos, con compromisos como el adelantar estudios sobre impactos de las AAG y reparación de daños, fortalecimiento de proyectos productivos, mejoramiento de infraestructura eléctrica y de vías de comunicaciones, así como la no criminalización de los protestantes.⁶⁰⁹

Otras protestas se registraron en los municipios de Baudó y San Juan en el departamento del Chocó, donde cerca de 4.000 campesinos bloquearon durante algunos días las vías que comunicaban el departamento con el centro del país exigiendo el cese de las aspersiones⁶¹⁰. En todo caso, la intensidad de las protestas durante los primeros años de la década de 2010 puede ser calificada como muy baja, y cuando se presentaron, la cobertura por parte de los medios de comunicación fue escasa, si se compara con otros periodos de la implementación del PECIG. Lo anterior, también es un signo de la preponderancia que parecía perder la política antidrogas en la agenda pública nacional, en

⁶⁰⁶ “Glifosato y marchas” *El Mundo*, 02 de marzo de 2011, 2.

⁶⁰⁷ “Sustitución y aspersión se juntan en Tarazá” *El Mundo*, 27 de septiembre de 2011, 10.

⁶⁰⁸ “Nuevos desmanes en Tarazá” *El Mundo*, 04 de octubre de 2011, 10.

⁶⁰⁹ “Hay retorno tras compromiso de inversión social” *El Colombiano*, 08 de octubre de 2011, 15A.

⁶¹⁰ “Protestas por fumigaciones en el Chocó” *El Nuevo Siglo*, 29 de septiembre de 2011, 15C.

íntima relación con la pérdida de prioridad que sufría el tema en la agenda bilateral con el gobierno estadounidense.

En ese contexto de desescalada de la guerra contra las drogas por la vía del desfinanciamiento y de lo que podría denominarse el comienzo del fin del PC, se anunció en noviembre de 2011 el inicio de los diálogos de paz entre el Estado colombiano y la insurgencia de las FARC, que se desarrollaría en la ciudad de La Habana, Cuba. Si bien Santos había anunciado ya desde su discurso de posesión dicha posibilidad, la fase secreta de negociaciones se habría extendido desde el inicio de su mandato hasta el anuncio del inicio de los diálogos a finales del 2011, que en todo caso, solo se darían por iniciados formalmente el 18 de octubre de 2012, fecha en la que se anunció la agenda del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Esta agenda constaba de cinco grandes temas: la política de desarrollo agrario integral; la participación política; el fin del conflicto; la solución al problema de las drogas ilícitas; y la reparación de las víctimas. (Rodríguez EC., 2015)

Como había ocurrido históricamente en procesos de diálogo previos, y como se proponía de forma amplia desde autoridades políticas y comunidades locales de los territorios afectados por los CDUI, la agenda de paz de La Habana incluía el problema de las drogas como un elemento transversal del conflicto social, político y armado colombiano, y abría una ventana de oportunidad para reformar integralmente la política antidrogas nacional.

La agenda de paz de La Habana implicaba una amplia agenda de reivindicaciones sociales que incluían la discusión sobre tierras y reforma agraria, garantías políticas para la participación en las instancias electorales y de toma de decisiones para sectores históricamente excluidos del campo político legal, el reconocimiento de la victimización producto del conflicto social, político y armado y su reparación, y la discusión sobre las drogas ilícitas en el país. Este último se proyectaba como una discusión que ampliaba la definición del problema, pasando de uno centrado en el discurso de la seguridad, frente al riesgo de los narcóticos y de la criminalidad asociada a la ilegalidad, a uno amplio, de reconocimiento de su inserción transversal en la sociedad colombiana, que implicaba caracterizarlo como problema social y de salud pública. (Gobierno Nacional de la República de Colombia y FARC, 2012)

La caracterización que se abrió paso con la instalación de la agenda de La Habana era un punto de encuentro entre el viraje discursivo del gobierno Santos sobre la política antinarcóticos global, con la presentación discursiva del problema de las FARC, que parecía recoger buena parte de la agenda histórica de reivindicaciones de las comunidades cultivadoras de CDUI, de los territorios y comunidades asperjadas, y de la mayoría de analistas académicos y políticos del problema de las drogas en Colombia.

Sin embargo, la ventana de redefinición y reforma que parecía implicar la agenda de paz suscitó desde el comienzo severas críticas y resistencias de parte de la realineada oposición uribista. Esta continuaba siendo una fuerza política determinante en el país, no solo a través de su representación parlamentaria, sino también por su extenso control político de alcaldías y gobernaciones, que asumieron la oposición a la agenda de paz como una verdadera bandera de disputa política en los ámbitos legislativos y electorales, promoviendo el argumento de que el proceso de diálogos de paz era una renuncia a la victoria militar gestionada por el gobierno Uribe. (Caicedo, 2016)

Con todo, los distanciamientos entre el expresidente Uribe y Juan Manuel Santos eran caracterizados por analistas como Rodríguez (2014) como una escisión de liderazgos personalistas de un bloque político neoconservador dominante, que en todo caso no comprometía la continuidad de líneas generales de la política macroeconómica neoliberal, que permitía la privatización progresiva de los servicios y bienes públicos, y la apertura comercial y económica concentrada en las inversiones mineroenergéticas y agroindustriales, y por esa vía implicaba una ampliación de la inequidad social. Lo que sí comprometía, era la continuidad de la denotada connivencia entre estructuras paraestatales y franjas socioeconómicas vinculadas con el narcotráfico con las élites políticas en el poder, una suerte de “retorno a la institucionalidad liberal”. (González CA, 2015)

Así se explica, que a pesar del decidido apoyo de Santos al proceso de paz y de la aceptación de negociación con una contraparte política que promovía una agenda de reformas igualitaristas, esto no implicaba un cambio de rumbo en la agenda de desarrollo económico del gobierno Santos. Este modelo extractivista arrastraba con la multiplicidad de conflictos socioambientales que se venían gestando desde finales de la década de 1990 con la imposición del modelo neoliberal, y el nuevo orden territorial impuesto en las zonas de control paramilitar, que produjo una intensa movilización social durante la segunda mitad del primer periodo presidencial de Uribe. (González CA, 2015)

De hecho, Santos promovió una agenda de integración continental en torno a las fórmulas de desarrollo instauradas por agencias como el BID, el Banco Mundial y el FMI, y fue uno de los principales gestores de la denominada Alianza del Pacífico, que involucraba a los gobiernos considerados aliados políticos y económicos de EE.UU., que pretendía contraponerse al bloque progresista de gobiernos latinoamericanos congregados alrededor de iniciativas como UNASUR y ALBA. (Mejía, 2011)

En todo caso, el proceso de paz sí implicaba un rotundo giro de la política militar en Colombia, que venía de un continuo proceso de fortalecimiento de las fuerzas armadas⁶¹¹, y de la configuración de la política de línea dura de solución militar del conflicto social, político y armado colombiano como el principal problema de la agenda pública en Colombia. La posibilidad de la solución política al conflicto era una situación emergente inusitada en tiempos de hegemonía uribista, lo que al tiempo que suscitó una importante y continua oposición al proceso de diálogos de las bases sociales de dicho sector político, también encarnó una suerte de apertura política y ventana de discusión de la multiplicidad de conflictos socioambientales en toda la geografía colombiana.

De igual forma, el gobierno colombiano también venía señalando la dificultad de mantener la intensidad de las operaciones militares contrainsurgentes y antinarcóticos en el marco del desfinanciamiento del PC, por lo que la política de paz también tenía un trasfondo económico. Por ejemplo, en el 2012 el gobierno Obama suspendió efectivamente el total de recursos destinados al PECIG, y continuó la disminución progresiva de los fondos de ayuda militar para Colombia. Pero el proceso de paz y la mudanza paulatina no se presentaban como signos de debilidad o pérdida de apoyo político por parte del gobierno nacional, que al contrario promovía el argumento de que la salida negociada atendía a dos necesidades principales: la de finalizar el conflicto armado aprovechando la superioridad militar consolidada a través del PC; y la de materializar un contexto de seguridad pública para la consolidación del modelo de desarrollo económico y social que acompañó a la política militar triunfante.

Se debe destacar que la apertura política parcial que representaban los diálogos de La Habana también obedecía al ascenso de la movilización y organización social, que desde finales de la década del 2000 se venía consolidando a través de amplios procesos de articulación y convergencia social y política, como la Coalición de Movimientos y

⁶¹¹ Entre 1999 y 2009 se produjo un aumento continuo del pie de fuerza de las FF. MM. Que pasó de 145 mil a 431 mil efectivos.

Organizaciones Sociales de Colombia (COMOSOC), la Minga de Resistencia Social y Comunitaria, el Congreso de los Pueblos y Marcha Patriótica.

Dichos movimientos sociales y políticos se consolidaron en medio de las disputas territoriales esparcidas por la geografía nacional y sintetizaban un conjunto de agendas programáticas que iban de los problemas del campo a la ciudad y de lo económico a lo cultural. Entre los puntos de encuentro de estas organizaciones estaban su programa político antineoliberal, igualitarista y redistributivo, la amplitud de la convergencia de luchas étnicas, de género y sociales de diverso cuño, y su encuentro en torno a la necesidad de la construcción de la paz, a través de la salida negociada de la guerra y del diálogo social. (González CA, 2015)

De cierto modo, la agenda de los diálogos de La Habana respondía al reclamo de inclusión y diálogo social de estos movimientos emergentes, por ejemplo, a través del mecanismo de recepción de propuestas de la sociedad civil sobre los puntos de la agenda. Aunque, cabe señalar, la metodología diseñada para los diálogos imponía restricciones políticas de diverso cuño, siendo la principal la denotada primacía política del gobierno colombiano como actor dominante de la mesa, materializado en expresiones como que temas altamente conflictivos, como las políticas de salud, educación o minera estaban fuera de discusión, y más importante aún, en la afirmación continua de que ni el modelo económico, político o social estaban en negociación. En todo caso, la participación directa de la sociedad civil fue muy limitada en el proceso de diálogo, a pesar de las continuas manifestaciones y formas de participación alternativa que se establecieron en torno a la agenda. A mediano plazo, la insatisfacción con dicha situación fue uno de los puntos álgidos en torno a la legitimidad de la mesa de diálogos:

En un país que sufre una inequidad social de las más altas del mundo, donde los propios medios de comunicación titulan y editorializan sobre el “colapso del sistema de salud”; en el que los abusos de las empresas mineras contrastan con la incapacidad estatal y gubernamental para ponerles unas claras reglas del juego que consulten los intereses de la nación y de las comunidades; donde el modelo de seguridad no funciona en la protección de la vida de defensores de derechos humanos, líderes de restitución de tierras, sindicalistas y dirigentes magisteriales que continúan siendo asesinados; donde las elites políticas han demostrado su incapacidad para construir un proyecto de país (luego de rogar durante años por un TLC con EEUU descubren que no han construido las vías necesarias para sacar los productos a los puertos de salida); donde la corrupción campea y los grupos dominantes utilizan a menudo sus recursos económicos y sus redes de relaciones políticas y sociales para perpetuarse en el poder y para enriquecerse, resultaba mezquina la constante reiteración por Humberto De la Calle de la idea de que “el modelo no se negocia”. Tal afirmación enviaba unos signos muy confusos para aquellos otros sectores sociales distintos de los privilegiados restándole vuelo y

trascendencia histórica y social a la negociación con las FARC, cuyos resultados antes que concebirse como concesiones indebidas a la guerrilla, podrían proyectarse y promoverse desde el discurso de los negociadores y desde el discurso presidencial como una oportunidad para la ampliación de relaciones de justicia y democratización con un impacto real sobre el conjunto de las relaciones sociales. (López de la Roche, 2015, p. 18)

Y es que la magnitud de la movilización social que se desarrolló durante el periodo 2011-2013 fue de tal fuerza que configuró a las fuerzas emergentes como un reto político para la institucionalidad colombiana, en clave de la necesidad de inclusión y acogimiento de demandas diversas sobre mayor participación de la vida política y económica nacional. Muestra de dicha fortaleza fueron el movimiento estudiantil de 2011 que derrotó la reforma educativa que profundizaba el modelo de competencia entre instituciones públicas y privadas y el subsidio a la demanda, el multitudinario evento de lanzamiento de la Marcha Patriótica en Bogotá en 2012, las múltiples y masivas manifestaciones del movimiento indígena, y el Paro Agrario Nacional desarrollado entre el 19 de agosto y el 12 de septiembre de 2013. (López de la Roche, 2015)

Cabe resaltar que dichos movimientos representaban especialmente las agendas de los territorios rurales, en donde la agudización progresiva de los conflictos derivados del modelo de desarrollo y del estado continuado de guerra deteriorada, propiciaban manifestaciones masivas, que en muchas ocasiones se veían marcadas por necesidades urgentes de solución de problemas vitales. Y dentro del conjunto de temas de las agendas emergentes, estaba el de los CDUI, que no solo ocupaba un lugar privilegiado en la mesa de negociaciones, sino que se había venido constituyendo históricamente, y a la par del desarrollo del PECIG, en el motivo principal del movimiento cocalero, de origen campesino y rural.

Cabe destacar que la principal respuesta a la movilización social de parte del gobierno nacional fue la negación, el silencio y la represión. Así, por ejemplo, el Paro Agrario Nacional que produjo multitudinarias manifestaciones en Bogotá y otras capitales dejó un saldo de ocho muertos, decenas de heridos y detenciones arbitrarias, así como algunas personas desaparecidas. En todo caso, la inédita masividad de las protestas y su prolongación en el tiempo obligaron al gobierno a ceder en algunas ocasiones, como en el retiro de la reforma educativa, y en abrir espacios de concertación en otros, como con la Cumbre Agraria, Étnica, Campesina y Popular, instancia de articulación derivada del paro agrario para la interlocución con el gobierno, y cuyo balance no distó mucho de los ejercicios de negociación territoriales previos en torno a otros conflictos socioambientales.

Entretanto, en el contexto de la elevada conflictividad social y del proceso de paz, la política antinarcóticos continuaba su desarrollo casi sin alteraciones en el año 2012, en el que las cifras sobre CDUI parecían mostrar la estabilización del área cultivada, en un contexto de disminución de las operaciones de erradicación manual, explicada por las protestas *in situ* desarrolladas por los cultivadores, que consolidaron la estrategia de ocupación de predios objeto de la erradicación, para impedir las labores de las fuerzas armadas.

Es de destacar, que el discurso de defensa radical de las AAG comenzaba a dar visos de apertura hacia perspectivas de solución integral del problema de los CDUI, incluso al interior de la Policía Antinarcóticos, en donde el coordinador del sistema de monitoreo SIMCI, Leonardo Correa, señalaba:

La principal razón de tanta persistencia en el cultivo en esas regiones es que estamos haciendo bien la mitad de la tarea. La idea es disminuir los incentivos para sembrar coca, pero aumentar los incentivos para sembrar cosas lícitas, y en este momento estamos trabajando más fuerte en el primer aspecto.⁶¹²

Así, el ejecutivo nacional promulgó la política de “Intervención Integral Contra el Narcotráfico” que trazó como objetivo priorizar la erradicación en las “nuevas fronteras finales del narcotráfico”, como caracterizaba a los resguardos indígenas y la frontera con Ecuador objeto de la franja de exclusión de AAG producto del acuerdo binacional, a la par que anunciaba la intensificación de la inversión social, con el objetivo de llevar los CDUI al mínimo histórico. La estrategia se concentraría en los departamentos de frontera, con el epicentro en Tumaco, Nariño, que era identificado como el área de mayor crecimiento de los CDUI a pesar de que en la década precedente se habrían asperjado 390.000 ha, lo que significaba que allí se habían concentrado el 34% del total de las AAG de todo PECIG. La respuesta del Gobernador de Nariño, Raúl Delgado, fue llamar a la no erradicación por medio de aspersiones y a la necesidad de revisar críticamente la integralidad de las acciones propuestas, que nuevamente parecían centradas en el ámbito represivo⁶¹³.

Con todo respeto digo: la estrategia se ha centrado en las matas y no en las personas que cultivan esas matas y eso agudiza el conflicto.⁶¹⁴

⁶¹² Como citado por “En Nariño ‘llovió’ glifosato, pero hay más coca” *El Tiempo*, 29 de julio de 2012, 1-12.

⁶¹³ “Nueva estrategia antinarcóticos es integral: general Pérez” *El Nuevo Siglo*, 30 de julio de 2012, 12A-13A.

⁶¹⁴ Como citado por “Fumigar no acaba con coca en Nariño” *El Tiempo*, 18 de septiembre de 2012, 1-6.

Durante el segundo semestre de 2012 se presentó una controversia por el cambio de proveedor de glifosato para el PECIG. Ante el recorte financiero del PC, la Policía procedió durante el año 2011 a la compra del glifosato para las AAG proyectadas para el año 2012 con recursos propios, por medio de un concurso público calificado como rápido y eficientes por dicha institución. El ganador resultó ser la entidad Unión Temporal Soluciones Integrales que comercializaba a nivel local el producto Cúspide480 de fabricación China.

La tensión se desató cuando el Departamento de Estado y la Sección de Asuntos Narcóticos de la Embajada de EE.UU. en Colombia desaprobaron la compra al nuevo proveedor, aduciendo que no se contaban con los estudios de toxicidad y de calidad del producto, lo que negaba la Policía Antinarcóticos, señalando que el producto estaba aprobado por el Invima para uso comercial en Colombia.

Las autoridades estadounidenses señalaban que la sustancia no tenía estudios de seguridad para las aplicaciones antinarcóticos y amenazaban con descertificar el programa, lo que comprometería los todos los recursos de cooperación militar estadounidense. Además, señalaron que, según los estudios adelantados por sus agencias técnico-científicas, la sustancia contenía sustancias corrosivas e inflamables prohibidas por la EPA, y aclaraban que, dado que el ICA no contaba con laboratorios con la capacidad técnica para desarrollar tales estudios, y dependía de la información provista por el fabricante, esto pudo haber inducido a las autoridades colombianas al error.

[...] en el oficio del pasado 10 de julio en el que la Embajada le recordó al Mindefensa que para conservar la certificación que tiene el programa de aspersión desde 2002 y mantener la cooperación, era obligatorio usar productos aprobados por la autoridad ambiental de EE.UU. y que el glifosato que adquirió la Policía no cumplía ese requisito [...]⁶¹⁵

La respuesta del gobierno colombiano a este requerimiento del gobierno estadounidense no fue la aceptación inmediata de la solicitud, sino la disputa por la legitimidad de la compra del glifosato chino. Tanto la DIRAN como representantes del ejecutivo nacional defendían que, dada la certificación para uso comercial del producto en Colombia, se garantizaba la seguridad y eficacia del mismo. El director de la Policía Antinarcóticos, Luis Alberto Pérez, señalaba:

El Herbicida adquirido por la Policía cuenta con las licencias y registros necesarios para su uso, dictamen toxicológico del Ministerio de Protección Social, dictamen técnico ambiental actualizado mediante resolución del 22 de febrero de 2012 de la

⁶¹⁵ “El glifosato chino de la Policía” *El Espectador*, 27 de agosto de 2012, 2-3-4.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y registro nacional 400, actualizado mediante resolución 0503 del 29 de febrero de 2012 del ICA.⁶¹⁶

A pesar de ello, la presión estadounidense no amainaba, lo que produjo un intento de viraje de la decisión colombiana, cuando en noviembre de 2012 la Policía Antinarcóticos informaba que había logrado un acuerdo con la empresa proveedora para devolver el producto, lo que permitía la compra de uno autorizado por los EE.UU. y continuar con las labores de AAG⁶¹⁷. Ante el anuncio, el representante legal de la firma comercializadora con la que se había efectuado la compra salió a desmentir la declaración, señalando que la devolución era imposible en tanto el negocio se había liquidado a conformidad por las dos partes, y la unión temporal que lo realizó ya no existía, y agregaba “No nos han dicho nada. Desde que terminamos el negocio, no nos han citado para renegociar. Pregúntele a la policía de dónde sacó esa idea.”⁶¹⁸

El contexto también se prestó para que la controversia sobre los intereses económicos alrededor del PECIG se reeditara, cuando el representante de una de las empresas proveedoras, Henry Rubiano, del Almacén Agropecuario La Sabana iba más allá en sus críticas, señalando que no era lógico que se pidiera cumplir estándares estadounidenses para un proceso nacional, y señalaba que el trasfondo de la oposición estadounidense era la pérdida del monopolio del negocio de venta del glifosato para las AAG:

El negocio fue transparente. Es la embajada de EE.UU. la que quiere poner problemas, porque tiene intereses en el negocio y los pretende poner por encima de la ley nacional. Su malestar es porque la Policía no le compró a sus empresas americanas, que venden el glifosato a cuatro veces el valor del mercado.⁶¹⁹

Cabe anotar en este punto, que una de las críticas de las autoridades estadounidenses al proceso de compra del glifosato chino, era la falta de capacidad técnica para la evaluación de la seguridad y eficacia de los productos comerciales aprobados por los entes reguladores en Colombia, en particular el ICA, el INS y la ANLA. La crítica que se levantó sobre el proceso de autorización del producto comercial Cuspide480, se relacionaba con dos elementos de gran relevancia para la comprensión del PECIG, referidos a la evaluación de seguridad y eficacia de los agrotóxicos en el país, a saber: la limitada capacidad técnica para el desarrollo de pruebas empíricas sobre toxicidad y

⁶¹⁶ “El glifosato chino de la Policía” *El Espectador*, 27 de agosto de 2012, 2-3-4.

⁶¹⁷ “Aspersión de incertidumbres” *El Espectador*, 03 de diciembre de 2012, 6-7.

⁶¹⁸ Como citado por “Aspersión de incertidumbres” *El Espectador*, 03 de diciembre de 2012, 6-7.

⁶¹⁹ Como citado por “Aspersión de incertidumbres” *El Espectador*, 03 de diciembre de 2012, 6-7.

eficacia de las formulaciones comerciales; y la alta dependencia de informes corporativos sobre dichos parámetros, como base de la decisión de aprobación de licencias comerciales de los productos. (Raigoso, 2018)

Y es que como señala Raigoso en su tesis doctoral, entidades como el ICA agencian más como certificadores de información, en un proceso más parecido a una verificación de cumplimiento de requisitos documentales, que como instancias técnico-científicas de evaluación. Esto porque tanto los estudios de composición de las sustancias evaluadas, como de efectividad y seguridad en campo, se realizan de forma tercerizada, o se reciben directamente de las casas comerciales productoras de la sustancia materia de evaluación. De igual forma, las evaluaciones de efectividad y seguridad sanitaria y ambiental se realizan por medio de estudios muy circunscritos, cuyos resultados se extrapolan de forma poco sistematizada a usos agrícolas generales. Raigoso va más allá en su crítica al proceso de estudio y aprobación de productos comerciales con glifosato, al señalar que el conjunto del proceso está sometido a las prácticas de la ciencia corporativa, en donde priman valores de privatización del conocimiento en función del lucro sobre valores de acceso democrático a la información. Esta situación se ve reflejada en que los informes que sustentan los procesos de evaluación de eficacia y seguridad de los agrotóxicos se ven cobijados por mecanismos de reserva documental por protección de derechos corporativos, y así no pueden ser evaluados por actores científicos o por la ciudadanía en general, por fuera de los entes de regulación que adelantan el proceso de certificación (ICA, INS, ANLA).

El Glifosato corresponde, como producto, a una ciencia corporativa y como tal a una privatización del conocimiento. Aunada a la producción de conocimiento se genera un relato que se convierte en parte de la producción industrial del Glifosato y que constituye y justifica el control sobre la explotación de un producto tecnocientífico durante un tiempo determinado. (Raigoso, 2018, p.15)

[...] Este reconocimiento permite abordar el Glifosato no solo como un objeto de la cultura científica y tecnológica (molécula y herbicida) sino también como un objeto político, ético, normativo, institucional y económico que hace parte de un entramado de relaciones de poder, con la suficiente agencia para generar diversos órdenes epistémicos, sociales y naturales, y que le permiten desplazarse y constituirse de diferentes formas.” (Raigoso, 2018, p. 26)

En todo caso, Raigoso señala que ninguno de los procedimientos de certificación y aprobación de formulaciones comerciales del conjunto de productos aprobados en el mercado colombiano que contienen glifosato implicó evaluaciones de eficacia o seguridad para condiciones no agrícolas, que incluyen las antinarcóticos, por lo que afirma, que la

estrategia discursiva de extrapolación del balance riesgo-beneficio o de criterios de seguridad o eficacia de una actividad a la otra es completamente incorrecta.

El Glifosato aplicado en los cultivos de uso ilícito, al no ser considerado como un PQUA [Producto Químico de Uso Agrícola], está por fuera de la regulación que el país ha adoptado para el control de los insumos agrícolas, y por esta razón no cumple con los requisitos ni los estudios que demanda el estado para el Glifosato usado en cultivos agrícolas legales. Es decir, las autorizaciones para el Glifosato usado en cultivos ilegales obedecen a una política científica, técnica y social diferente a la que fundamenta el uso de esta molécula en cultivos legales. (Raigoso, 2018, p. 5)

Es muy interesante observar como en el caso de este episodio de controversia sobre la eficacia y seguridad del glifosato usado para las AAG, suscitado por el cambio de proveedor, implicó la deslegitimación de procedimientos técnico-científicos que previamente habían sido usados como soporte para la defensa de la inocuidad de las AAG, y para la construcción discursiva de un riesgo inexistente o mínimo de las mismas. Por esa vía se abrió una “caja negra” sobre los procesos de certificación de los productos agrotóxicos comerciales en el país, incluyendo los previamente usados en el PECIG, que no fue explorada ni en escenarios de debate público, ni por actores políticos o académicos de ningún origen.

Desde el año 2012 en adelante cobrarían progresiva relevancia los procesos judiciales nacionales e internacionales en torno al PECIG, que aunado a la publicación de nuevos estudios científicos locales y regionales, parecían corroborar hipótesis previas de afectación a la salud y ambientales con evidencia actualizada, y ponían en una nueva situación de crisis de legitimidad al programa de AAG, más visible que en periodos de implementación previos, dado el contexto de pérdida de prioridad del programa.

En el ámbito internacional se anunciaba el inminente inicio de la etapa de juzgamiento de la demanda de Ecuador contra Colombia ante la Corte Internacional de La Haya, que iniciaría audiencias tendientes a proferir un fallo definitivo desde septiembre de 2012. La reticencia de la mayoría de actores políticos y de la opinión pública en Colombia que preveía un fallo adverso, contrastaba con la seguridad con que los representantes del Estado ecuatoriano señalaban la victoria inminente en dicho tribunal. Al respecto, el encargado de la defensa del Estado colombiano en el caso, Carlos Arrieta, señalaba:

Si la Corte llega a la conclusión de que efectivamente Colombia ha actuado en contra del Derecho Internacional y ha causado un daño, habría que reparar a esas personas. Desde el punto de vista político sería una declaración compleja y podría haber un impacto grande en el tema de las fumigaciones aéreas porque puede existir

la posibilidad de que le pidan a Colombia que no fumigue al menos en la zona de frontera y esta zona es muy intensa en cultivos ilícitos.⁶²⁰

El caso no tenía buenas previsiones en círculos jurídicos, académicos y políticos. En la prensa se reseñaba la gran posibilidad de un nuevo fallo adverso contra Colombia, que en el contexto de la reciente pérdida de la disputa ante la Haya con Nicaragua por el conflicto fronterizo de San Andrés y Providencia, implicaría una crisis política sin precedentes con serias repercusiones para la legitimidad del gobierno nacional.

El contexto era particularmente complejo para el PECIG, considerando los recientes fallos del Consejo de Estado en contra de la Policía Nacional por afectaciones a comunidades en el Caquetá por las aspersiones de 1999. Así lo señalaba Eric Tremolana, quién afirmaba:

¿Qué tantas perspectivas tendríamos en La Haya si nuestro propio ordenamiento reconoce perjuicios del glifosato? Esto nos lleva a pensar que debemos llegar a un acuerdo directo con Ecuador, pues con seguridad seremos declarados responsables, en el mejor de los casos, como consecuencia de un daño transfronterizo derivado de una actividad ilícita.⁶²¹

Y es que entre 2013 y 2014 el Consejo de Estado (CE) desarrolló fallos condenatorios contra la nación, a través de los expedientes 22060 y 29028, por afectaciones socioambientales producidas en el marco del PECIG. Si bien el CE ya se había pronunciado previamente alrededor de demandas de reparación directa alrededor de las AAG en el año 2009, en esta ocasión los fallos no solo tuvieron una mayor visibilidad en los medios de comunicación nacionales, sino que llegaban en un momento de crisis del programa de aspersiones, que afrontaba nuevos retos jurídicos y de legitimidad, sin el soporte económico y político con el que había afrontado retos similares durante la década del 2000. (Consejo de Estado, 2013; 2014)

Se debe destacar que la jurisprudencia que inició el Consejo de Estado con los fallos de los expedientes 17000 y 17119 de 2009, y con la continuidad de fallos de 2013 en adelante, implicaron el desarrollo de una jurisprudencia que cambió la discusión en torno a la forma de definir y determinar los riesgos y los impactos del PECIG, de tal manera que

⁶²⁰ Como citado por “Tenemos pruebas sólidas en litigio con Ecuador” *El Colombiano*, 16 de febrero de 2013.

⁶²¹ Como citado por “Contra Ecuador, otra vez ha faltado preparación” *La Republica*, 08 de agosto de 2013, 4-5.

estos fallos pueden ser considerados como la mayor expresión de la judicialización de las controversias en torno a las AAG. (Consejo de Estado, 2009; 2009a)

En esta ocasión, el CE ordenaba nuevamente a la nación el pago de indemnizaciones y la reparación integral de campesinos de Belén de los Andaquíes y Sanjosé del Fragua del departamento de Caquetá, y de Algeciras, Huila, que lograron demostrar ante este tribunal que las AAG, efectuadas en sus territorios o en territorios circundantes en el año de 1999, habían producido daños agropecuarios sobre cultivos de pancoger, cultivos industriales lícitos, cultivos de sustitución y ganado vacuno. Los fallos llegaban cerca de quince años después de los hechos, en virtud de la revisión de procesos de apelación realizados por las partes en disputa ante el CE, que habían fallado las demandas entre los años 2003 y 2004.⁶²²

El CE identificaba dos tipos de daños jurídicos atribuibles al glifosato, sobre “bienes naturales puros” que relacionaba con derechos colectivos y afectaciones sobre flora, fauna, agua y demás bienes naturales, y sobre bienes privados, sobre los que planteaba que no era necesario comprobación causal con los criterios establecidos por los procedimientos de verificación del DIRAN y el CNE en sus mecanismos de recepción de quejas, sino que eran suficientes los testimonios, las pruebas coyunturales, los antecedentes y el conocimiento científico previo que permitía calificar a las AAG como actividades peligrosas o que implicaban riesgo, para determinar que se causaron daños en ocasión de demandas de la ciudadanía afectada.

El CE rebatía la defensa que las agencias encargadas de la ejecución del PECIG realizaban del cumplimiento estricto de protocolos que garantizaban la seguridad de las AAG, sus argumentos sobre la inocuidad de las mismas, así como las afirmaciones sobre la suficiencia y funcionalidad de las medidas de control y vigilancia, entre las que se contaban el PMA y el sistema de recepción de quejas. Al respecto, el CE señalaba que el rechazo de las quejas presentadas en virtud del incumplimiento de requisitos como certificados de posesión predial, ubicación cartográfica del territorio afectado y catalogación de los daños denunciados, ni de la ausencia del conjunto de informes y certificados requeridos en el procedimiento oficial, eran causales de desestimación de las demandas presentadas por afectaciones de las AAG. El CE señalaba además que si bien argumentos como el de la falta de condiciones de seguridad para realizar las visitas técnicas eran

⁶²² “El Consejo de Estado condena a la Nación por los daños con glifosato” *La República*, 01 de abril de 2014, AL-4.

aceptables jurídicamente, este hecho implicaba irregularidades en los procedimientos de verificación de daños, que suscitaban limitaciones probatorias de los daños causados, pero no los negaban. En síntesis, esta instancia señalaba que las demandas contra la nación alrededor del PECIG mostraban que el mecanismo no daba respuesta oportuna a las quejas y reclamos presentados por los ciudadanos, que posteriormente acudían a instancias judiciales para continuar dichas reclamaciones. (Consejo de Estado, 2014; 2018)

En términos generales, el CE establecía jurídicamente a las AAG como una actividad peligrosa o que implicaba riesgo, más allá de que legal y normativamente estuviera aprobada y justificada en fines plausibles.

[...] la fumigación aérea con glifosato es una actividad que engendra un riesgo para el ambiente, por lo cual el Estado le asiste un deber de guarda material sobre este tipo de sustancias que opera, obligación que se origina del poder de instrucción, dirección y control del cual está investido. (...) Luego entonces, teniendo en cuenta que el uso del glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos es una actividad peligrosa, cuando con el mismo se generen daños antijurídicos, se responderá sin que sea relevante acreditar que se cumplió con los deberes de cuidado. (Consejo de Estado, 2014, p. 40)

El Tribunal al continuar con el análisis de la responsabilidad precisó que el régimen bajo el cual se analizará la controversia es el “objetivo bajo la teoría del riesgo excepcional”, porque la aspersión aérea con glifosato es considerada como una actividad peligrosa en tanto puede llegar a generar amenaza para la salud o para los bienes de una persona [...] (Consejo de Estado, 2018, p. 9)

Sobre los riesgos para la salud, el CE resaltaba la controversia vigente en el estado del conocimiento científico, que involucraba incertidumbre alrededor de las metodologías y conflictos de intereses de los actores y conocimientos científicos que históricamente había citado el Estado colombiano como prueba técnico-científica de inocuidad, contrastándolo con una síntesis del amplio perfil de toxicidad de los productos con glifosato contenido en la literatura actualizada. Citaba como elementos probatorios en el proceso judicial, con rigor para levantar una duda razonable sobre riesgos graves para la salud derivado de las AAG, estudios nacionales que habían mostrado asociación positiva entre exposición a glifosato y genotoxicidad y citotoxicidad humana. (Consejo de Estado, 2014)

De igual forma, resaltaba, citando a la CC, la vinculación del derecho al medio ambiente sano con el derecho a la salud y el derecho a la vida:

Debido a la relación inescindible del derecho a un ambiente sano con los derechos a la vida y a la salud, la Corte le ha otorgado un carácter de fundamental: ‘El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio

ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental' (Consejo de Estado, 2014, p. 19)

Los fallos recurrían al bloque de constitucionalidad de los deberes estatales en torno al derecho ambiental, citando en particular la Ley 99 de 1993, y el principio de precaución allí consignado en su artículo primero. Entre otros elementos que se consideraron gravosos por parte del CE en los procesos relacionados con el PECIG con fallos contra la nación, estaban el que no se llevaban a cabo pruebas de laboratorio que permitieran determinar presencia del herbicida en los territorios, plantas y animales sobre los que se reclamaba afectación, pues se evidenciaba que los ejecutores del PECIG no aplicaban de forma sistemática el PMA, y se comprobaba la violación de los protocolos de funcionamiento técnico de las AAG, que explicaban los daños comprobados. Por lo anterior, ante el alegato de la DIRAN de que no “había pruebas científicas” de que el daño observado hubiese sido producto de las AAG, el tribunal respondía (Consejo de Estado, 2013; 2014; 2018)

Si bien es cierto, no obra un dictamen científico-técnico que confirme que la destrucción del cultivo de lulo del actor reside en los efectos nocivos de la fumigación de los cultivos ilícitos cercanos al predio, en el expediente reposan elementos probatorios idóneos, concurrentes y pertinentes que estructuran una prueba indiciaria, que permite fundamentar la imputación al Estado del daño reclamado en la demanda. (Consejo de Estado, 2014, p. 41)

En cualquier caso, estos procesos judiciales, y en particular el fallado en 2014⁶²³, muestran bien la forma en que funcionaba la recepción de quejas, que no sólo invertía la exigencia de carga de prueba con criterios desproporcionados hacia las comunidades asperjadas, sino que surtidos los procedimientos instaurados por las propias autoridades encargadas del PECIG, se procedía a denegar las reclamaciones aduciendo cualquier vacío de forma o contenido, incluso en casos donde las circunstancias hacían clara la responsabilidad estatal de la afectación agropecuaria y sanitaria, como lo señalaban múltiples instancias judiciales. Cabe citar la síntesis del proceso que realizó el CE, que demuestra lo señalado:

1.2. En respaldo de sus pretensiones, la parte actora adujo los siguientes hechos que se resumen a continuación:

⁶²³ Sobre dicho proceso también cabe destacar que las AAG responsables de los daños habrían sido asistidas por una comitiva de periodistas internacionales, así como por el procurador delegado, como parte de los esfuerzos del gobierno Pastrana para mostrar la adecuación de las AAG a los protocolos que garantizaban su seguridad.

1.2.1. El día 15 de enero de 1999 en la vía Algeciras – Balsillas en la vereda Toscana, se llevó a cabo por parte de la Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos, la fumigación de cultivos ilícitos en el que resultó afectado el cultivo de lulo de aproximadamente dos hectáreas de propiedad del señor Luis Elí Medina.

1.2.2. El día 20 de enero de 1999, el asistente técnico del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -PNDA-, señor José Yovanny Vargas Peña, certificó que todas las plantas (cerca de 7.000) presentaban amarillamiento de hojas y brotes nuevos, caída de frutos, maduración prematura de frutos, caída de flores y plantas totalmente muertas; síntomas característicos de intoxicaciones fitopatológicas causadas por herbicidas (fl, 47, c.2).

1.2.3. El día 19 de marzo de 1999, como consecuencia de lo anterior, el señor Luis Elí Medina puso en conocimiento de la Personería Municipal de Algeciras las afectaciones ocasionadas sobre su predio y solicitó la visita técnica de las autoridades competentes.

1.2.4. El día 8 de abril de 1999, la Personera municipal de Algeciras, señora Martha Lucía Trujillo y el Director de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria -en adelante UMATA-, señor Héctor Hernando Trejos, realizaron inspección ocular y dejaron la siguiente constancia: i) no se encontró cultivos ilícitos ni vestigio de ellos; ii) 7.000 matas de lulo estaban en estado necrótico, quemadas por herbicidas y con evidencias de amarillamiento en extensión de dos hectáreas; iii) se identificó en cercanías del predio del señor Luis Elí Medina rastros de fumigación de cultivos ilícitos (fl, 115, c.2).

1.2.5. El día 5 de mayo de 1999, el ingeniero agrónomo, señor Nelson Rojas Imbachi, emitió un “concepto técnico”, en el que se relató el estado en el que se encontraba el cultivo de lulo (fl, 34 a 39, c.2).

1.2.6. En el mes de junio de 1999, el señor Luis Elí Medina puso en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo la afectación ambiental desencadenada por la aspersion aérea de glifosato, con ocasión de la cual se habían producido perjuicios concretos sobre su predio rural; entidades que le recomendaron informar de esta situación al Director de Antinarcóticos de la Policía Nacional con el fin de que se llegare a un acuerdo sobre la indemnización de los perjuicios; además, sugirieron que en el caso de no llegar a una solución en equidad, acudiera ante la jurisdicción contencioso administrativa para formular acción de reparación directa.

1.2.7. En atención a las anteriores recomendaciones del Ministerio Público, el señor Luis Elí Medina en agosto de 1999 elevó una queja en contra de los funcionarios de la sección de Antinarcóticos de la Policía Nacional. La oficina de Control Interno Disciplinario de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, en diligencias preliminares n°. 0076/99 DIRAN – R-008/99, confirmó que, en efecto, según los archivos de la ARECI-DIRAN, el día 15 de enero de 1999 se realizó la fumigación aérea del cultivo de amapola identificado en el área de Algeciras; sin embargo, cerró la investigación disciplinaria por considerar que no existía certeza sobre la causa que originó la pérdida del cultivo de lulo de propiedad del señor Luis Elí Medina. (Consejo de Estado, 2014, p. 7)

La progresiva judicialización del PECIG que implicaba cada vez más fallos contra la nación, así como las pobres perspectivas en el tribunal de La Haya, llevaron a Colombia a

promover un acuerdo extra-juicio con el gobierno ecuatoriano durante el año 2013. Así, en septiembre se anunció un principio de preacuerdo entre los dos gobiernos en el que Colombia se comprometía a pagar una fracción del monto solicitado ante la Corte Internacional destinado a la reparación de ciudadanos ecuatorianos, que ascendía a USD\$15 millones, muy por debajo de las aspiraciones ecuatorianas por USD\$350 millones, que fue anunciado como una victoria por el Presidente Rafael Correa, que señalaba que era la confianza y respeto que se había establecido en la relación binacional con el gobierno Santos lo que le habría llevado a tomar la decisión, y que en todo caso, según el Canciller ecuatoriano, Ricardo Patiño, no se habría podido conseguir algo mejor en la Corte de La Haya.⁶²⁴

El acuerdo era bien recibido por la Comisión de Defensa del Estado y por el ejecutivo nacional colombiano, pero mal recibido por las comunidades ecuatorianas que alegaban desprotección, falta de garantías de reparación y no repetición. Por ejemplo, las comunidades afectadas, en particular las congregadas en la Federación de Organizaciones Campesinas del Cordón Fronterizo Ecuatoriano de Sucumbíos (FORCCOFES), alegaban que el gobierno colombiano no se responsabilizaba de las afectaciones, y por lo tanto no pediría disculpas, ni se responsabilizaría por reparaciones territoriales como la restauración productiva de las tierras afectadas y el retorno a las mismas de las comunidades desplazadas. Las comunidades acotaban que con el acuerdo se ocultaba la verdad⁶²⁵. De igual forma los actores y organizaciones que habían desarrollado los procesos de investigación sobre el impacto sociosanitario del PECIG en la frontera, incluyendo el Comité Técnico Científico Ecuatoriano, Acción Ecológica, la Clínica Ambiental y el CIF rechazaban el acuerdo. En palabras del CIF:

A criterio de la CIF el Acuerdo renunciaba a las tres peticiones básicas solicitadas en la demanda en la Corte de la Haya y que ha constituido la lucha histórica de los pobladores de la frontera: a) se renuncia a la soberanía ambiental pese a que la Comisión Científica creada por el propio Estado Ecuatoriano en 2007 documentó los impactos de las fumigaciones, b) se renuncia a las garantías para la población de frontera que ha luchado por más de 10 años exigiendo el respeto de 10 km de zona de frontera como única medida para asegurar que las fumigaciones no les vuelvan a afectar; y c) se renuncia a la reparación integral a cambio de 15 millones de dólares como contribución para el Ecuador.

[...] Además en dicho Acuerdo se establece que las fumigaciones se reanudarán, y al cabo del primer año luego de la firma del Acuerdo la distancia de amortiguación se reduce a 5 km de frontera y, al año siguiente a 2km, previo informe técnico. De

⁶²⁴ “Colombia compensa a Ecuador por fumigaciones” *El Tiempo*, 14 de septiembre de 2013, 1-11.

⁶²⁵ “El acuerdo entre Ecuador y Colombia” *El Espectador*, 27 de agosto de 2013, 16.

hecho, las aspersiones aéreas se reanudaron en octubre y noviembre de 2014 y ocasionaron daños descritos en el Informe del CIF de 2014. (CIF, 2015: 12-13)

La preocupación de las organizaciones sociales, académicas y de los actores políticos que habían respaldado las acciones jurídicas del Estado ecuatoriano, y adelantado los estudios técnico-científicos que eran usados como prueba del impacto socioambiental y sanitaria en la frontera producto del PECIG, se justificaba en que el “Acuerdo entre la República del Ecuador y la República de Colombia para la solución de la controversia existente en la Corte Internacional de Justicia, relativa a la erradicación aérea por Colombia de los cultivos ilícitos cerca de la frontera con Ecuador” abría las puertas a nuevas AAG en la frontera, en el marco de la continuidad de las mismas en territorio colombiano, al señalar que si bien se mantenía la franja de exclusión de 10 km, esta podría reducirse hasta 2 km según criterios binacionales que no se explicitaban.

Los actores detractores del PECIG en Ecuador señalaban que el acuerdo era insuficiente, recriminaban el lenguaje evasivo del mismo que no aceptaba responsabilidades por los daños causados en territorio ecuatoriano, por ejemplo, al indicar que los USD\$15 millones eran una “contribución económica [...] orientada al desarrollo social y económico en las áreas de frontera”. De igual forma, señalaban que el mecanismo de presentación de quejas anunciado, no había sido publicado, situación que persistió durante los meses posteriores a la formalización del acuerdo, pues el mecanismo no fue socializado entre las organizaciones comunitarias, académicas y actores políticos que habían denunciado las afectaciones que suscitaron el conflicto binacional, y en la práctica, no estaba en funcionamiento cuando reiniciaron las aspersiones, a pesar de que se había anunciado que se presentaría a los actores interesados en septiembre de 2013, pues sólo fue elaborado, pero no difundido, en julio de 2014. (CIF, 2015; Gobierno Nacional de la República de Colombia, Gobierno Nacional de la República de Ecuador, 2013).

Con los protocolos elaborados, la CIF reanudó sus críticas a los mismos, señalando que la falla más seria de los mismos era la falta de participación civil y de actores técnico-científicos en el comité encargado de la recepción y trámite de las quejas, lo que hacía poco transparente el proceso, lo que aunado a la falta de instancias de seguimiento y apelación de las decisiones, así como el carácter militar de la mayoría de representantes del gobierno colombiano, hacían de la instancia una arena poco confiable para la resolución de los conflictos emergentes. Además, levantaban la alerta sobre la incapacidad institucional ecuatoriana para identificar y atender los posibles casos de intoxicación que se presentaran:

El personal médico de la frontera ecuatoriana, especialmente de la Dirección Provincial, no ha recibido ningún tipo de capacitación para la atención de posibles afectaciones con glifosato. Han referido que sus unidades son de primer y segundo nivel y por tanto, no están equipadas para detectar y atender este tipo de casos. (CIF, 2015, p. 25)

Las críticas también se presentaron alrededor de la insuficiencia de los recursos conseguidos con el acuerdo, que a consideración de los detractores del PECIG en Ecuador, eran insuficientes para los procesos de restitución, indemnización, rehabilitación y demás necesarias para la reparación integral, pero que sobre todo, dado el carácter de dicha “contribución económica”, no daba garantías de no repetición de las afectaciones. De igual forma criticaban que tanto en el acuerdo, como durante la distribución de los recursos en las comunidades afectadas, se quisiera imponer la obligación de renuncia jurídica a cualquier nuevo proceso judicial por posibles nuevas afectaciones de las AAG.

Del lado colombiano, y a pesar de que el gobierno se negaba a aceptar el término “indemnización” para describir el acuerdo con Ecuador, la situación sí implicaba un cuestionamiento sobre si el Estado colombiano también debía aceptar e indemnizar ampliamente las “posibles afectaciones con glifosato” para con su población, para usar el término del acuerdo suscrito, o incurriría en un trato discriminatorio con sus nacionales.

Acabamos de reconocer que hicimos daño al Ecuador. ¿Quién defenderá a los campesinos del Putumayo, víctimas durante tres décadas de la llovizna ponzoñosa que ataca los cultivos de droga y, de paso, los alrededores? ¿Hasta cuándo sacrificaremos la salud, el medio ambiente, las relaciones con los vecinos, la paz y los escasos recursos del erario en esta guerra que se declara en Washington pero se libra en Putumayo?⁶²⁶

El cuestionamiento en Colombia también se justificaba en que, a pesar de las condenas del CE contra la nación, esas no implicaban la suspensión del PECIG, en cuanto la figura de reparación directa no juzgaba la legalidad o ilegalidad de la actuación de los representantes políticos o de la fuerza pública, sino los daños causados por dichas actuaciones que requerían reparación.

El asunto era de gran trascendencia para el devenir del PECIG nacionalmente, pues el proceso ante La Haya no solo había encarnado durante la década precedente la protección de hecho de las comunidades fronterizas, en tanto promovió la continuidad de la mayor franja de exclusión para las AAG aceptada por el gobierno colombiano frente a cualquier territorio, sino que también había concentrado el respaldo político de los

⁶²⁶ “Esta tarde vi llover... y era veneno” *El Tiempo*, 22 de septiembre de 2013, 3-7.

detractores colombianos del PECIG, que veían en el trabajo técnico-científico y de gestión jurídica de los actores ecuatorianos una labor que en Colombia había sido truncada por falta de recursos y por el cerramiento político en torno al PECIG de parte de todos los gobiernos nacionales que lo implementaron, que tuvo una de sus expresiones en la represión violenta de gran parte de las iniciativas políticas, académicas y jurídicas que pretendían la suspensión de las AAG. (CIF, 2015)

Y las preocupaciones de las comunidades fronterizas eran especialmente relevantes en el contexto del reporte de disminución de las labores de erradicación manual y aérea, que en 2012 se cuantificó en 30.000 hectáreas manuales, 5.000 menos que en el 2011, y más baja aún que cuando se instauró la estrategia en el año 2005. Las AAG también reportaban un descenso y se ubicaban alrededor de las 85.000 hectáreas asperjadas, cifras que representaban no solo las más bajas desde el inicio del PC, sino que mostraban una disminución continuada de los resultados en materia de erradicación, que propiciaron anuncios de una nueva intensificación en materia de AAG, argumentando que los bloqueos de comunidades campesinas a las labores de erradicación manual eran uno de los principales factores de incumplimiento de las metas previstas. De igual forma, las autoridades encargadas del desarrollo del PECIG señalaban, que como fue advertido previamente, era la desfinanciación del PC una de las principales razones de la crisis:

[...] el factor clave en la situación es la disminución del presupuesto para erradicación manual. De casi 110.000 millones en el 2010 se pasó a 53.000 millones de pesos para este 2013, lo que ha significado que los erradicadores contratados sean menos.⁶²⁷

La situación se reiteró en el año 2013 y la tendencia de disminución de los resultados de área cubierta por la erradicación forzada continuarían hasta la suspensión del PECIG, con el problema añadido de que se comenzaron a reportar un aumento progresivo del área de CDUI, calculados en 47.000 ha para ese año, tras casi una década de disminución continua. Por ejemplo, en el año 2013 se cumplió con menos del 50% de la meta de erradicación manual, trazada en 35.000 hectáreas, y ejecutada en 17.000 ha. La Policía informaba que los bloqueos, en particular por las movilizaciones del Catatumbo y Putumayo, y las dificultades climáticas eran la principal explicación. Por su lado, la AAG,

⁶²⁷ “Volvió a caer erradicación manual de coca” *El Tiempo*, 10 de marzo de 2013, 1-13.

que tenía como meta 100.000 ha, habrían llegado al 70%, con 70.000 efectivamente asperjadas.⁶²⁸

Para mediados del año 2014 el SIMCI reportó un pequeño aumento de los CDUI calculados en 50.000, que contrastaba con la disminución del 50% de las actividades de AAG respecto del año anterior, y que nuevamente eran explicados por los efectos del paro campesino y de los ataques continuados a las misiones de erradicación, así como la suspensión por cuatro meses de las AAG tras un ataque a las aeronaves asperjadoras, en que se asesinó e hirió a pilotos mercenarios estadounidenses de DynCorp que adelantaban las labores de erradicación, y que, por requerimiento de la Embajada estadounidense en Colombia, implicó la revisión de los protocolos de seguridad de las operaciones y el mantenimiento de todos los equipos usados.⁶²⁹⁻⁶³⁰

El diagnóstico de las fuerzas armadas y del CNE también señalaba que la frontera colombo-ecuatoriana y las demás zonas de exclusión estaban sirviendo como refugio para los cultivos de coca, y concentraban la mayoría del crecimiento, con el 56% de los CDUI identificados en los departamentos de Putumayo y Nariño, indicando que se orientarían los esfuerzos de erradicación hacia dichos territorios.

Así, en el año 2014 se realizaron nuevas AAG sobre la frontera ecuatoriana, que no solo implicaron la denuncia de afectaciones de parte de las poblaciones del vecino país, sino que motivaron acciones legales desde la CIF en contra del Estado ecuatoriano, en particular contra la Cancillería, por su falta de acción para la protección de los derechos de las comunidades afectadas por las AAG en la frontera con Ecuador. Las acciones judiciales tenían dos objetivos principales: el primero, de acceso a la información referente a los funcionarios, documentos y procesos sobre el acuerdo binacional, específicamente sobre los procedimientos de quejas; y el segundo, garantizar acciones efectivas para la protección de los derechos de la población, haciendo cumplir el acuerdo binacional y adelantando los estudios y acciones necesarias para la reparación integral.

⁶²⁸ “Erradicación solo alcanzó la mitad de la meta” *El Tiempo*, 15 de diciembre de 2013, 1-10.

⁶²⁹ “Ataques a fumigación y paros frenaron caída de narcocultivos en el país” *El Tiempo*, 26 de junio, 1-4.

⁶³⁰ “Efecto de glifosato sobre cultivos ilícitos es bajo: Mejía” *El Nuevo Siglo*, 10 de octubre de 2014, 4A.

Los procesos terminaron siendo fallados a favor del Estado ecuatoriano, en el contexto de trámites judiciales muy criticados por las irregularidades en que incurrieron.^{631_632}

En el alegato del CIF se dejó establecido que la omisión en la que incurrió la Cancillería no corresponde probarla a los afectados sino a la propia Cancillería, que debe demostrar que no ha incurrido en la omisión y durante el proceso de la acción de protección no ha presentado ninguna prueba que contraste los informes científicos del CIF; y ante esa omisión se concreta la situación de riesgo objetiva con las fumigaciones de octubre y noviembre de 2014. (CIF, 2015: 56)

[...] No solo que no se respetaron algunas obligaciones del Acuerdo sino que además el Estado Ecuatoriano incumplió con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos de los ecuatorianos. (CIF, 2015: 63)

En Colombia, la situación de ascenso de los CDUI sirvió para que se profundizara la división Santos y Uribe, en donde las fuerzas políticas uribistas elevaban el diagnóstico de crecimiento de los CDUI al de prueba máxima de la “traición” del gobierno Santos al programa de gobierno de Uribe. El uribismo señalaba que no solo se estaba dando un paso atrás en materia militar al renunciar a la victoria armada, sino que también se estaba perdiendo la guerra contra las drogas. Así, Alfredo Ramos, desde la dirección del Observatorio de Seguridad y Democracia señalaba:

[...] es evidente que se ha bajado la guardia en el tema de erradicación de cultivos ilícitos, lo cual a su juicio tiene tres causas: la disminución de la ayuda del gobierno de Estados Unidos, los ataques de la guerrilla a los erradicadores manuales y el cambio de discurso en la lucha antidrogas en Colombia.⁶³³

En contraste con el discurso uribista, el balance que parecía consolidarse en la prensa nacional y la opinión pública parecía muy adverso para las AAG, que en el contexto del proceso de paz, las amplias manifestaciones agrarias que se le oponían y el viraje del discurso por parte del gobierno nacional y en instancia multilaterales, como la OEA, sumado a los conflictos jurídicos y a la crisis financiera del programa, marcaba la mayor crisis del PECIG en la historia de su implementación.

Así, si bien las cifras consolidadas de la política mostraban coberturas masivas de la erradicación forzada, en particular de la AAG, señalando que para el año 2014 se contaba con 1.6 millones de hectáreas asperjadas, y 413.000 erradicadas manualmente, que implicaba que desde el 1 de enero de 1996 hasta abril de 2014 se había fumigado una

⁶³¹ “Colombia, a una firma de poder fumigar coca más cerca de Ecuador” *El Tiempo*, 12 de septiembre de 2014, 1-2.

⁶³² “Son casi 7.000 hectáreas de coca fumigadas en frontera con Ecuador” *El Tiempo*, 06 de diciembre de 2014, 1-4.

⁶³³ “Aislamiento y violencia oxigenan los cacaos” *El Colombiano*, 07 de julio de 2013. 8-9.

hectárea cada 5 minutos y 29 segundos⁶³⁴, en síntesis, los analistas consolidaron una cifra que se tornó en una suerte de crítica incontestable para las AAG, y era que para erradicar efectivamente una hectárea de CDUI en el país, según los datos históricos, se habían tenido que asperjar cerca de 32 hectáreas de cultivos ilícitos.

Dicha cifra y otro conjunto de datos que comenzaron a consolidarse en el análisis que se hacía en medios de comunicación masivos, y que parecían comenzar a prevalecer en el debate y el balance sobre la política, se sustentaban en estudios publicados en el primer lustro de la década del 2010, algunos de ellos contratados explícitamente para realizar balances del PECIG, con miras a su reestructuración.

Entre los estudios más desatacados en el periodo se encuentran los del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), adscrito a la Universidad de los Andes, que publicó en el año 2012 y 2013 los resultados de dos estudios sobre efectividad e impactos sanitarios del PECIG, que tuvieron una gran repercusión mediática, y fueron usados por los propios voceros gubernamentales encargados del PECIG como parte de los argumentos sobre la necesidad del viraje de política antidrogas. Cabe señalar, que los resultados de los estudios no fueron rebatidos por los promotores del PECIG, en particular por actores del uribismo, u opositores de la reforma del PECIG como el procurador Alejandro Ordoñez, haciendo que la evidencia presentada por esos trabajos adquiriera una amplia legitimidad.⁶³⁵

El primer estudio abordaba el análisis epidemiológico del comportamiento de diversos desenlaces sanitarios relacionados con posibles efectos de toxicidad aguda de las AAG en los territorios afectados el PECIG. Los resultados mostraban un aumento en la prevalencia de consultas médicas por patologías dermatológicas, respiratorias y abortos en los territorios afectados, con una relación temporal y de dosis-respuesta fuertemente indicativas de que respondían a las aspersiones del PECIG. El documento aducía haber usado datos de registros de servicios de salud de alrededor de 8 millones de personas, durante 5 años de desarrollo de las AAG entre 2003 y 2007, y señalaba que su metodología superaba las dificultades de factores confusores y anecdóticos que se encontraban en

⁶³⁴ “Política venenosa” *El Espectador*, 02 de abril de 2014, 31.

⁶³⁵ “Aspersión con glifosato no funciona” *El Colombiano*, 21 de octubre de 2013, 5.

estudios de campo previos en el contexto colombiano, y que según los autores, eran la raíz de la crítica a sus resultados. (Camacho y Mejía, 2012; 2017)⁶³⁶

El documento señalaba:

Hay cuatro fortalezas y contribuciones principales de nuestro estudio respecto a la literatura existente. Lo primero, y hasta donde sabemos, es que este es el primer estudio que asume seriamente el asunto de la causalidad al tratar de estimar el efecto en resultados de salud de las aspersiones de cultivos ilícitos en un país productor de drogas. En particular, dado que los tiempos y magnitudes de las campañas de aspersión son difíciles de anticipar, los eventos de aspersión son argumentalmente un shock exógeno desde el punto de vista individual. Esto nos permite tener un diseño casi-experimental para evaluar los efectos de la aspersión aérea sobre resultados de salud. Segundo, el gran tamaño de la muestra es una fortaleza importante de nuestro estudio, tanto en términos de validez interna como externa de nuestros resultados. Usamos un conjunto de datos de registros administrativos de la red de instituciones de servicios de salud en Colombia entre 2003 y 2007, incluyendo más de 50 millones de consultas médicas y aproximadamente 2.5 millones de registros de abortos. El gran tamaño de la muestra de nuestros datos nos permitió hallar resultados bastante precisos y robustos bajo las especificaciones econométricas. Tercero, nuestros datos son suficientes para establecer una asociación sobre la fecha y magnitud de las aspersiones aéreas y el día en que los individuos asistieron a las consultas médicas o al servicio de emergencias. Finalmente, el seguimiento en base individual nos permite estimar los efectos individuales aislados de condiciones genéticas, comportamentales y otras características individuales que no influyen en el tiempo. Esto es importante para excluir factores confusores y omitir variables que sesgaran nuestras estimaciones. (Camacho y Mejía, 2012, pp. 3-4, traducción libre)

La revisión bibliográfica que establecía el artículo señalaba un perfil toxicológico de las aspersiones con glifosato similar a las indicadas empíricamente por las comunidades asperjadas, y se acercaba al perfil toxicológico agudo ampliado que se había representado en múltiples informes técnico-científicos de detractores del PECIG. Así, presentaba asociaciones con problemas dermatológicos, respiratorios, reproductivos, psiquiátricos y un cuadro clínico de intoxicación aguda más próximo de los agrotóxicos organofosforados, que de los irritativos elevos, como se presentaba en la literatura corporativa o en los estudios comúnmente citados o contratados por los promotores del PECIG.

⁶³⁶ Cabe destacar que el estudio fue publicado inicialmente en forma de documento gris, en el que incluso los autores recomendaban no citarlo. Posteriormente se publicaron en medios internacionales, como el *Center for Global Development* (Camacho y Mejía, 2015) y el *Journal of Health Economics* (Camacho y Mejía, 2017), con la diferencia de que en el reporte de 2012 se afirmaba que no se halló asociación positiva entre AAG y enfermedades respiratorias, mientras en los posteriores la asociación se enuncia como positiva. El texto también fue publicado en español en el libro "Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿cómo construir un posconflicto sostenible?" publicado en el año 2014, que fue una publicación de amplia publicación en los medios de comunicación y muy recurrida argumentalmente por los promotores de la reforma de la política antinarcóticos en el gobierno Santos. (Arias, et al., 2014)

Cabe destacar que los autores de este estudio recibieron la sugerencia de parte de la Cancillería de Colombia, durante una visita personal, de publicar su estudio de impactos sanitarios del PECIG después de que se diera la audiencia de la haya en septiembre de 2012. En todo caso, Daniel Mejía relata que más allá de la sugerencia, el equipo de trabajo no sufrió ninguna clase de constreñimiento durante la realización del trabajo o la publicación de resultados.⁶³⁷

De igual forma Daniel Mejía, director del CESED, en conjunto con otros autores publicaron una serie de documentos que desarrollaba un balance econométrico de la efectividad del PECIG en el objetivo de erradicación de CDUI, y cómo la intervención sobre los diferentes escalones de producción de valor del narcotráfico, afectaban la oferta, el precio y los mercados de insumos de la producción de drogas. Parte de lo innovador de los estudios era su enfoque netamente económico, sustentado en la teoría de la elección racional, que implicaba que estudiaran el mercado de la cocaína como un similar de otros mercados, con el diferencial de ser ilegales y por tanto responder de forma diferenciada a políticas de represión, pero haciendo que el balance de las elecciones hechas para combatirlo tuviera que ser justificadas principalmente por los criterios económicos, en particular el de costo-beneficio. (Mejía y Restrepo, 2013; 2016; Mejía, Restrepo y Rozo, 2014)

Tras un modelaje de variables económicas para evaluar los resultados del PC, los autores llegan a varias conclusiones contundentes. Señalan que de las estrategias de disminución de la disponibilidad y el consumo estudiadas, la de la erradicación forzada resultaba la más costosa, seguida de la de interdicción de la cadena comercial, siendo las de prevención y tratamiento de los consumidores las más costo-efectivas, incluso sin calcular los costos de los daños colaterales producidos por la violencia implicadas en las dos primeras estrategias. El estudio también señalaba que, a pesar de la gran intervención del PC, ni los precios ni la disponibilidad de cocaína en el mercado estadounidense habían variado sustancialmente a lo largo del tiempo. De igual forma, señalaba que los costos implicados en la guerra contra las drogas colombiana eran extremadamente altos, siendo esta su principal conclusión:

For a reasonable set of parameters that match the data for the war on drugs under Plan Colombia, our model predicts that the marginal cost for the U.S. of reducing by one kilogram the amount of cocaine transacted in retail markets is about \$1.6 million if resources are allocated to subsidizing eradication efforts in Colombia; and about

⁶³⁷ “Aspersión con glifosato no funciona” *El Colombiano*, 21 de octubre de 2013, 5.

\$270.000 if allocated to subsidizing interdiction efforts in Colombia. Both numbers are large. MacCoun and Reuter (2001) estimate that it would cost the U.S. \$33 million per year to reduce consumption by 1% using treatment for addicts, and between \$50 and \$275 million per year using prevention policies. This implies marginal costs of reducing consumption by 1kg of about \$8,250 and between \$12,500 and \$68,750 using treatment and prevention, respectively. Source country interventions such as Plan Colombia, therefore, are very costly strategies for curbing the supply of drugs in consumer countries relative to other available strategies such as prevention and treatment. Moreover demand reduction strategies would have positive spillovers; for instance, they would likely reduce the direct and indirect costs of supply-side intervention strategies.

They are also socially costly strategies. To justify subsidies for interdiction (the most cost-effective program), one would have to argue that 1kg of cocaine supplied in retail markets has a social cost of about \$417.000 (the marginal cost of enforcement plus the private valuation by consumers – e.g., the price). This is an optimistic calculation erring on the side of favoring the war on drugs. A global welfare analysis would also have to take into account the share of the expenditures paid by Colombia, as well as the violence and externalities created by the drug trade in source, transit and consumer countries as a consequence of higher prices. Our numerical exercise suggests that Plan Colombia, at least during our period of analysis, was an inefficient and socially costly way of reducing the drug supply. (Mejía y Restrepo, 2013, p. 47-48)

Si las conclusiones señaladas en este estudio parecían contundentes, las del trabajo publicado por Mejía, Restrepo y Roza (2014) no se distanciaban, al señalar que habían determinado por medio de una metodología comparativa entre CDUI asperjados y no asperjados, tomando como territorio de control la franja de exclusión de 10km de la frontera con Ecuador, que por cada hectárea sometida a AAG se lograba una disminución de entre 0.022 y 0.03 hectáreas de CDUI, lo que equivalía a decir que por cada 100 hectáreas asperjadas se disminuían efectivamente entre 2 y 3 hectáreas de CDUI, lo que llevaba a los actores a señalar al PECIG como profundamente ineficaz e inefectivo, destacando los elevadísimos costos socioambientales que había producido. El estudio señalaba igualmente que, si bien las AAG disuadían el cultivo de CDUI, el efecto era muy pequeño en proporción al costo de la intervención y añadían que el efecto de desplazamiento de cultivos era claro, tanto nacional como internacionalmente, haciendo que la efectividad de la política fuese sólo sobre los territorios intervenidos.

Total coca cultivation in Colombia was about 80,000 hectares during our period of analysis. Reducing this by 1% (800 hectares), would cost the United States \$20–\$27 million dollars per year. However, this investment would reduce the supply of cocaine in its territory only by about 0.0025%, which equals 12.5 kg. This implies that the marginal cost to the United States of reducing retail quantities of cocaine by 1 kg by subsidizing aerial spraying in Colombia is in the order of \$1.6–\$2.16 million dollars. These are large magnitudes but are similar to the estimates reported by Mejia and Restrepo (2015) using an entirely different methodology. To put them in perspective,

the price of 1 kg of cocaine in retail markets is about \$150,000 per kilogram. (Mejía, Restrepo y Roza, 201, p. 17)

Los estudios señalados resultaban aún de mayor relevancia pues el director del CESED y autor principal de los trabajos, fue seleccionado en el año 2013 para ejercer la presidencia del Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, instancia creada por el Ministerio de justicia y del Derecho por medio de la resolución 0223 de 2013, que tenía por objeto desarrollar un balance y recomendaciones para la reforma de la política antidrogas. La comisión contaba con expertos en diversos campos, pero con énfasis en el análisis econométrico, en los marcos jurídicos y en las relaciones políticas nacionales e internacionales, así como con la participación permanente de los ministerios de justicia, defensa y salud y protección social. El informe final de la Comisión sería entregado en el año 2015, y en efecto, resultaría uno de los elementos fundamentales para la reforma del PECIG. (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015)

En todo caso, los estudios colombianos no eran los únicos que parecían comprobar la ineficacia y los efectos sanitarios y ambientales producidos por las AAG. Del lado ecuatoriano se publicaron múltiples trabajos de evaluación de impactos sanitarios en la población fronteriza ecuatoriana, que no sólo mostraban severos efectos sobre su la salud física y mental, sino que implicaron el uso de un conjunto de herramientas inéditas e innovadoras en para la recolección, análisis y discusión de los resultados obtenidos. De hecho, se puede afirmar que la perspectiva de análisis de los trabajos ecuatorianos establecía otra aproximación epistemológica y ético-política al problema, que ampliaba, en el campo científico, el debate sobre los efectos nocivos de las aspersiones.

Como se señaló antes, los procesos de investigación impulsados por las comunidades, ONGs y autoridades académicas estuvieron marcados por metodologías participativas, definiciones ampliadas del concepto de salud-enfermedad-atención, y procesos contingentes de abogacía política.

Cabe destacar que la producción académica ecuatoriana tuvo poca visibilidad e impacto en general tanto en los medios de comunicación, como en la opinión pública, así como en las arenas de decisión políticas y jurídicas en Colombia. Una de las pocas referencias que se observan en los medios de comunicación fue la reseña de la publicación del estudio “Aspersiones aéreas en la frontera: 10 años” en donde en el periódico El Espectador destacaba las conclusiones sobre la multidimensionalidad del daño producido por las aspersiones a las comunidades fronterizas, en particular, los impactos sobre la salud

mental y las condiciones socioeconómicas de crecimiento de la infancia y adolescencia producidos por el PECIG y la guerra contra las drogas. (Maldonado, 2011)

A continuación reproducimos la cita extensa del periódico, por considerar que es una síntesis muy acertada del documento referenciado:

‘Empobrecidos por las muertes de los animales y las pérdidas de las cosechas, los campesinos tenían que levantar nuevamente sus cultivos recurriendo a sus hijos para ayudarse y muchos de ellos tuvieron que abandonar las escuelas’, se señala en el informe. Se cuenta, además, que una organización internacional llamada Alianza para el Clima entregó durante años cuadernos y colores a esas poblaciones, para remediar de alguna manera la situación de aquellos padres que no tenían dinero ni para un lápiz.

Los niños respondían a esas ayudas con dibujos que eran enviados a sus benefactores, y así empezó a quedar un registro que luego sirvió de base para la investigación. En las ilustraciones de los primeros años (2001 y 2002) aparecían trazos coloridos. Casas de techo rojo, montañas de muchos verdes, nubes, soles y claro, aviones rociando un líquido que ellos ya intuían era veneno; aviones de muchos colores. Los paisajes que vienen después son de flores marchitas, árboles perdiendo sus hojas y sus frutos, y montañas opacas.

En las siguientes imágenes aparecen las enfermedades en las pieles de animales y de hombres. Cecilia Cristina, de la escuela Río Upano, dibuja a un niño colmado de manchitas pequeñitas, y Richard Gonzaga, de la escuela Luis Napoleón Dillón, pinta un animal rosado con tres patas y cola junto al letrero: “perro enfermo”. Y en el cielo, los aviones.

Las escenas que vienen luego son de muerte, de una gallina, un caballo y un pájaro tendidos en el suelo, mirando al cielo, recibiendo de frente, como balas, las aspersiones. En el dibujo de Diego Gonzaga (escuela Luiz Napoleón Dillón) está trazado a lápiz un cerdo; a su lado se lee: “Mi chanchito se murió y yo lo quería mucho”.

Luego vienen dibujos de guerra. De aviones disparando muchas balas. De hombres verdes combatiendo. Hacia el año 2003 -señala el informe- esta zona se había convertido en campo de guerra con la llegada de los paramilitares y las retaliaciones de los ejércitos de ambos lados. De los últimos años de las fumigaciones (2006 y 2007) quedaron dibujos escuetos a blanco y negro, ¿sin detalles, sin descripción, sin color’; figuras humanas sin bocas, sin sonrisas, sin ojos ni oídos, ‘como si los niños ya no quisieran ver, oír o escuchar más de la zona en exterminio en que se convirtió la frontera’.

Y continúa: ‘En ese momento acudimos a los dibujos de años anteriores (había registros desde 2001) y nos dimos cuenta de cómo habían estado mostrando la progresión. Lo que decían en esos dibujos coincidía con los descubrimientos científicos’. Coincidía con los estudios que señalaban que el glifosato producía ‘un grave empobrecimiento del suelo que no se puede recuperar de manera natural’, ‘que por cada dos hectáreas de coca fumigada, había una hectárea de cultivos legales o bosque destruida’, que a las personas puede producirles ‘intoxicaciones, daños genéticos y hasta la muerte’.

Las conclusiones que han salido de esta larga investigación son infames. Los siete años de aspersiones en la frontera dejaron niños con enormes traumas psicológicos. Niños depresivos, estresados, nerviosos, irritables, ansiosos. Niños con sentimientos de pánico sin motivo aparente y con problemas de aprendizaje. Niños incapaces de disfrutar la cotidianidad, con baja autoestima, sin esperanzas, sin expectativas de un futuro. Niños incapaces de ser felices y de pintar paisajes con colores.⁶³⁸

La publicación recopilaba evidencia levantada por organizaciones como Acción Ecológica, La Clínica Ambiental, FORCCOFES, que señalaban severos impactos sanitarios y agropecuarios de las AAG desde el año 2000, cuando a la par del inicio del PC, iniciaron los trabajos de investigación para denunciar y atender la crisis que implicaba la agresión colombiana. Desde el inicio, el papel de los líderes campesinos de FORCCOFES en la recolección de denuncias, de información de afectaciones, y de asistencia y apoyo, fue fundamental para el desarrollo de las investigaciones y para la respuesta a la crisis.

La información científica presentada en el texto, no sólo mostraba de forma novedosa el impacto en la salud mental de las comunidades asperjadas, que establecía por medio de metodologías estandarizadas y de recursos emergentes como el análisis por cuadrantes de los dibujos de los niños, sino que era una suerte de *dossier* sobre la evidencia actualizaba de los daños ambientales y sanitarios atribuidos al glifosato y sus formulaciones comerciales por la literatura científica internacional, que iban desde la evidencia sobre la mayor persistencia en suelos, alteración de la microbiota que producía infertilidad, emergencia de patologías fitosanitarias riesgosas para cultivos agrícolas, un perfil toxicológico agudo moderado-severo similar al de agrotóxicos organofosforados, hasta la documentación de un amplio impacto ambiental dado por la destrucción indiscriminada de la flora, que afectaba a la fauna doméstica y salvaje, incluyendo insectos, anfibios, peces y mamíferos. El documento también recogía testimonios de al menos 12 muertes que estarían relacionadas con las AAG en la frontera.

Sin que los niños/as hubieran leído estos informes cuando dibujaban los impactos pintaron niños/as llenos de llagas y enfermos. El niño Wilmer Castillo pintó una carta en la que dibuja una mujer tumbada y enferma llena de granos, y un ataúd junto a la leyenda 'mi hermanito murió de un mes' [...] (Maldonado, 2011, p. 15)

Pero sin duda alguna, lo que más resaltaba de la publicación era el dramatismo de las imágenes espontáneas producidas por los niños afectados (Ver Anexo IX) , que no sólo relataba el impacto socioambiental, sino que era indicio de las afectaciones psíquicas que el documento demostraría por múltiples medios, por ejemplo a través de la evaluación de

⁶³⁸ Como citado por "Crecer bajo el glifosato" *El Espectador*, 28 de abril de 2013, 34-35.

trastornos psíquicos en la población educativa de tres escuelas en el cordón fronterizo, provincia de Sucumbíos, que arrojó las siguientes prevalencia de afectaciones psíquicas en el año 2006:

Figura 23 - Resultados prevalencias de alteraciones del estado de salud mental en tres escuelas del cordón fronterizo colombo-ecuatoriano

Rasgos Psicológicos \ Escuela	LEONIDAS PLAZA	CINCO DE AGOSTO	MANUELITA SAÉNZ
Problema de Aprendizaje	38%	70%	38%
Síndrome Afectivo	9%	31%	12%
Síndrome Desadaptativo	17%	8%	3%
Sentimiento de Culpabilidad	39%	40%	24%
Auto desvalorización	37%	37%	29%
Bajo Nivel de Autoestima	30%	24%	46%
Preocupación Muerte -Salud	32%	39%	29%
Ausencia de Si mismo	32%	41%	27%
Rasgos de Ansiedad	36%	31%	33%
Depresión	31%	28%	41%
Ansiedad	33%	29%	38%

Nota. Tomado de (Maldonado, 2011, p. 27)

Cabe destacar la reacción de la columnista Tatiana Acevedo, quien al respecto de la evidencia presentada, no sólo señalaba la relevancia de la consideración sobre la salud mental alterada por la guerra y el PECIG, sino contrastaba la experiencia y vivencia de las comunidades fumigadas, con la posición de los tomadores de decisiones que afectaban dicha política:

[...] En intervenciones o escritos, embajadores gringos, presidentes y científicos con doctorado han desestimado sistemáticamente estas narraciones, resaltando la

ausencia de “datos duros”. Con sarcasmo, han insinuado que son “mitos”, producto de la exageración pueblerina. Información ‘anecdótica’.

Sin embargo, estas historias, que según hoy se revela tienen mucho de verdad, debieron haber sido motivo suficiente para detener la aspersión. El temor constante de estar siendo envenenado por la vida misma (respirar, tomar agua o comer), de estar a punto de enfermarse o enfermar a los hijos que aún no han nacido, se revela paralizante, enloquecedor. La vida con miedo no es una anécdota.⁶³⁹

Sobre los impactos a la salud, el documento trazaba una línea base que mostraba la alta vulnerabilidad socioeconómica de la población afectada por las AAG, y por medio de una metodología que incluía encuestas, consultas médicas presenciales y visitas, que incluyeron a 521 personas de 144 núcleos familiares, se levantaba evidencia de un conjunto amplio de afectaciones sanitarias severas, que pasaban por aumento de la tasa de abortos (que pasaron de 8,4% a 12,7%), aumento de la incidencia de cáncer, aumento de enfermedades dermatológicas, respiratorias, endocrinas, entre otros resultados. Los investigadores llamaban la atención del hallazgo de una muy alta tasa de suicidios para la población, estimada en 191 por 100.000 habitantes, lo que relacionan con las afectaciones psico-emocionales de la guerra contra las drogas.

En casi 9 de cada 10 familias (84.7%) alguien se enfermó en el momento de las aspersiones aéreas por su causa. Las manifestaciones fueron, por orden de frecuencia, problemas respiratorios, en uno de cada 5 (19%), manifestaciones digestivas (17,67%), problemas de los ojos (14,88%) del Sistema Nervioso (14,88%), o problemas de piel (8,84%). Sin embargo, en el periodo posterior a las aspersiones los problemas de piel suben al primer puesto (27,4%) se mantienen los dolores de cabeza (17,44%) mientras disminuye el malestar general (8,19%), los problemas digestivos (6,76%), los cuadros febriles (6,41%) y los problemas de ojos (4,63%). (Maldonado, 2011, p. 74, énfasis en el original)

Otras de las publicaciones ecuatorianas que tampoco resonaron en los diversos ámbitos de discusión del PECIG en Colombia fue la del genetista César Paz y Miño y de Andrés López Cortez del Instituto de Investigaciones Biomédica de la Universidad de las Américas en Quito, quienes adelantaron estudios genéticos en poblaciones fronterizas que mostraron alteraciones de tipo genotóxico asociadas a las exposiciones a las AAG⁶⁴⁰

En la actualidad existe abundante información científica, que pone en duda la inocuidad del glifosato solo o en combinaciones comerciales, más aún dentro de un coctel herbicida altamente concentrado, cuyo método de aplicación no tiene comparación alguna en el planeta. Estudios sobre el daño que el glifosato produce al material genético evidencian la degradación del ADN mediante la prueba cometa y las roturas de cromosomas, convirtiéndolo en un agente genotóxico. Los genotóxicos están implicados en al menos tres fenómenos biológicos importantes:

⁶³⁹ “Paraquat, glifosato, ansiedad” *El Espectador*, 01 de agosto de 2013, 31.

⁶⁴⁰ “Fumigaciones causaron daños genéticos” *El Nuevo Siglo*, 11 de junio de 2011, 12A.

desarrollo de cáncer, pérdidas de embarazos e infertilidad en los individuos expuestos. (Paz y Miño y López, 2011, XI)

De igual forma, la publicación recogía evidencia reciente sobre toxicidad de formulaciones con glifosato en humanos, y reiteraba los hallazgos previos del grupo de estudio publicados desde el 2007, que incluían la evaluación de daño genético en una muestra de pobladores fronterizos por medio de la prueba cometa que demostró daño genético en los individuos con exposición a las AAG, y que podría relacionarse plausiblemente con el aumento de tasas de malformaciones congénitas y cáncer infantil en el periodo 2001-2007 en las poblaciones estudiadas. (CIF, 2015)

En humanos, se ha demostrado que el glifosato es tóxico en células placentarias y embrionarias y en la biosíntesis de esteroides sexuales. Este pesticida mezclado con coadyuvantes ha resultado ser citotóxico a través de alteraciones de la enzima succinato deshidrogenasa y también se ha demostrado que es tóxico para las células mononucleares de la sangre periférica. Cuatro estudios caso-control sugieren una asociación entre glifosato y el riesgo a desarrollar linfoma no Hodgkin.

[...] El grupo expuesto consistió de 24 individuos quienes vivieron a 3 km o menos de la frontera entre Ecuador y Colombia. El grupo de individuos expuestos manifestó síntomas de toxicidad después de varias exposiciones a las aspersiones aéreas, entre ellos: dolor intestinal y vómito, diarrea, fiebre, dolores de cabeza, insomnio, cansancio, quemadura de ojos y piel y dificultad para respirar. (Paz y Miño y López, 2011, 31)

Al crítico panorama del PECIG dado por los procesos judiciales y la nueva evidencia emergente, se sumada un nuevo elemento de deslegitimación para la política antinarcóticos en general, dado por los escándalos de irregularidades criminales cometidas en la gestión de los bienes incautados al narcotráfico administrados por la DNE, que habían generado múltiples procesos judiciales en su contra que implicaban a varios exdirectivos y funcionarios técnicos en juicios de malversación de fondos y enriquecimiento ilícito. Esta situación habría terminado por ambientar la decisión de liquidar la DNE, para darle paso a una nueva instancia de gestión financiera de las riquezas del narcotráfico que caían en manos estatales.

Figura 24 - Síntesis de la información sobre los procesos judiciales contra la DNE por delitos relacionados con la gestión de recursos incautados al narcotráfico

Los procesos judiciales

Mientras la DNE avanza en su proceso de supresión, la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía avanzan en los procesos contra algunos implicados en los desfalcos y desgreño administrativo de la entidad encargada de administrar los bienes ocupados a las mafias del narcotráfico.

Entre los investigados se encuentran los exdirectores **Carlos Albornoz** y **Ómar Figueroa**, el ex subdirector **Camilo Bula Bejarano**, el ex asesor **Jairo Coral** y el ex subdirector jurídico, **Carlos Enrique Robledo**.

Otros exfuncionarios investigados son **Clara Eugenia Garrido**, **Jorge Iván Velásquez**, **Felipe Triana**, **Tito Arcadio Perilla** y **Ana Lucía Estrada**.

También se investiga el supuesto pago de millonarias comisiones por la entrega en administración de los muchos bienes así como por manipular los sistemas FARO y Frisco. Muchos bienes no serían pocas las propiedades entregadas en administración que desaparecieron por maniobras jurídicas poco claras.

Ya la Procuraduría formuló pliego de cargos a **Figueroa** y **Albornoz** por incurrir presuntamente en irregularidades en la vigilancia y control del manejo de los bienes administrados por algunos depositarios.

Y en la Corte Suprema de Justicia, también hace tránsito una causa judicial contra más de una docena de congresistas y excongresistas.

Ya se sabe que varios de los implicados en las causas criminales están colaborando con la justicia a cambio de beneficios jurídicos.

Nota. Tomado de “Liquidación de DNE no es interminable: Perry” EL Nuevo Siglo, 25 de agosto de 2013, 14A-15A-16A.

En contraste a dicha situación crítica, el proceso de paz, que era uno de los escenarios que concentraba la posibilidad de reorientación de la política antidrogas en el país, parecía avanzar, y hacia finales del 2013, en las rondas de negociación de noviembre iniciaba la discusión del tema de solución al problema de las drogas en La Habana, tras haberse logrado pre-acuerdos en los temas de tierras y participación política.

La discusión partía con una importante disyuntiva alrededor de la responsabilidad de las FARC en la situación general del narcotráfico. El Estado insistía en señalar que la guerrilla era el cartel más grande en Colombia y señalaba que la droga era el motor principal de la guerra, mientras las FARC argumentaba que el narcotráfico atendía a dinámicas de lucro en las que participaban amplios sectores de la sociedad colombiana, y en donde los CDUI eran la expresión de la precariedad del modo de vida de las poblaciones rurales en donde se desarrollaban, en las que ellos, como actores dominante, ejercían un control social y económico, a través del cobro de impuestos.⁶⁴¹

En todo caso, las propuestas de las FARC en torno al problema de las drogas recogían un conjunto de principios que dialogaban con el viraje discursivo del gobierno

⁶⁴¹ “Problema de cultivos ilícitos y fin del conflicto: los próximos retos” *El Colombiano*, 07 de noviembre de 2013, 7.

colombiano y de las arenas multilaterales en torno a lo que debía ser el futuro de la política antidrogas global. Por ejemplo, señalaban la necesidad de que el enfoque predominante debía ser el de salud pública, centrada en la prevención del consumo y el tratamiento del abuso, así como que el énfasis en la comprensión del narcotráfico como una actividad de producción de lucro compleja, en la que el enfoque represivo sobre los eslabones más vulnerables era inadecuado y contraproducente, señalando que el problema de los CDUI en Colombia era eminentemente social, por lo que requería profundizar en los abordajes integrales de sustitución y desarrollo alternativo, alejando el enfoque represivo, al que el fenómeno se había demostrado resistente. En su comunicado público número 28, las FARC establecieron 10 lineamientos que serían los orientadores de su estrategia de negociación para el tema. (Ver Figura 25)

El gobierno nacional insistía en señalar la existencia de líneas rojas de negociación en el tema, indicando que tanto las AAG, como la política militar estaban fuera del marco de discusión, y respondiendo que las exigencias de las FARC en torno a la liberación de dirigentes como Simón Trinidad, condenado a 50 años en EE.UU. por delitos relacionados con el narcotráfico, no atendía a la jurisdicción colombiana. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República, 2018)

Entre las declaraciones y propuestas de inicio de las FARC sobre el tema, fue la de legalización de usos industriales de los CDUI la que más generó controversias, pues actores como el fiscal general, Eduardo Montealegre, señalaban que era inviable a la luz de la normatividad nacional e internacional.⁶⁴²

⁶⁴² “Legalización de cultivos ilícitos es una propuesta inviable” *Vanguardia Liberal*, 03 de diciembre de 2013, 8A.

Figura 25 - Principios de negociación de las FARC durante el inicio del abordaje del punto de solución al problema de las drogas ilícitas

Política antidroga para la soberanía y el buen vivir de los pobres del campo:

1. Política anti-drogas integral, soberana, democrática y participativa, orientada a los pobres del campo y a los consumidores.

2. Condiciones estructurales para la superación de los usos ilícitos de los cultivos de coca, marihuana y amapola.

3. Reconocimiento y estímulo a los usos alimenticios, medicinales, terapéuticos, artesanales, industriales y culturales de los cultivos de hoja de coca, marihuana y amapola.

4. Sustitución de los usos ilícitos de los cultivos de coca, marihuana y amapola y programas de desarrollo alternativo.

5. Suspensión inmediata de las aspersiones aéreas con glifosato y reparación integral de sus víctimas.

6. Desmilitarización de la política anti-drogas, no intervencionismo imperialista y descriminalización de los pobres del campo.

7. Tratamiento del consumo de drogas psicoactivas como problema de salud pública y descriminalización de los consumidores.

8. Política anti-drogas centrada en el desmonte de estructuras narco-paramilitares, criminales y mafiosas entronizadas en el Estado.

9. Política anti-drogas centrada en la persecución a los capitales involucrados en el proceso económico del narcotráfico.

10. Responsabilidad de los Estados del capitalismo central, compromisos regionales y requerimientos para la implementación de una política antidrogas de carácter global. ★

Nota. Tomado de "Decálogo de propuestas" Voz, 04 de diciembre de 2013, 14.

En ese marco de discusión, una multiplicidad de organizaciones sociales y campesinas, entre las que se contaban ASCAMCAT, la ONIC, ANZORC, Coca Nasa, y la Mesa Nacional de Interlocución y Acuerdo, entre otras, allegaron propuestas sobre el tema a la mesa de negociaciones de La Habana, desde regiones como Guaviare, Caquetá, y Meta en el marco del desarrollo de los Foros Regionales coordinados por la ONU y la Universidad Nacional^{643,644}. Sobre el proceso de participación civil en torno al tema, el coordinador residente de la ONU, Fabrizio Hochschild, señalaba:

⁶⁴³ "Lo que va del Guaviare a La Habana" *El Tiempo*, 07 de octubre de 2013, 3-19.

⁶⁴⁴ "Recogerán propuestas de mujeres al proceso de paz en La Habana" *El Nuevo Siglo*, 15 de enero de 2014, 14A.

Hay una voluntad generalizada de parte de los campesinos de salir de los cultivos ilícitos. Nadie piensa que es un cultivo ideal. Muchos lo hacen o porque hay una presión de parte de los grupos armados que los obliga a continuar o porque realmente no tienen otras alternativas para sobrevivir.⁶⁴⁵

Así, el 11 y 12 de enero de 2014 hubo una nueva de más de 100 delegados de comunidades de cultivadores en Bogotá, que sirvió de escenario para el lanzamiento de la Coordinadora de Organizaciones de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), que se constituía en la primera organización gremial con la vocación de representar los intereses de los cultivadores de CDUI históricamente dispersos, que encontraban en el contexto de los diálogos de paz, una nueva oportunidad de ser escuchados y de incidir en la reforma a la política antidrogas.⁶⁴⁶

Las conclusiones del encuentro reiteraban la exigencia del cese de las AAG y de la erradicación forzada, denunciaban la persecución y encarcelamiento de pequeños productores como medida desproporcionada⁶⁴⁷, y exigían la descriminalización a los cultivadores de CDUI, así como el reconocimiento y reparación de las víctimas de la política de AAG, señalando la necesidad de profundizar en las salidas concertadas al problema, por medio de estrategias centradas en la sustitución en el marco de amplios procesos de desarrollo territorial, que ponían en diálogo con los preacuerdos en torno a los temas de tierras y de participación política ya logrados por la mesa de La Habana.

Con todo, los escenarios de posibles cambios no impedían que la política centrada en la represión y en la erradicación forzada continuara, y tras algunos meses de suspensión forzada por los requerimientos de EE.UU. alrededor de la muerte de dos mercenarios de dicho país, las AAG se reiniciaron en enero de 2014. La medida, generó múltiples voces de rechazo, como desde la mesa de negociaciones de parte de las FARC, del conjunto de organizaciones participantes de los amplios escenarios de participación pública que se desarrollaban en el marco de los diálogos, de autoridades políticas del orden nacional y territorial, así como de los detractores del PECIG ecuatorianos. Ninguna solicitud hizo meya en la voluntad del gobierno nacional de responder a las críticas de sus opositores, alrededor de los “pasos atrás” de la política antidrogas, y las aspersiones reiniciaron.⁶⁴⁸

⁶⁴⁵ “Campesinos de Guaviare no quieren más coca: ONU” *El Colombiano*, 04 de octubre de 2013, 7.

⁶⁴⁶ “Soluciones para ‘cultivos ilícitos’” *Voz*, 08 de enero de 2014, 6.

⁶⁴⁷ Cabe destacar que para el año 2014 se calculaba que cerca del 15% del total de 120.000 personas privadas de la libertad correspondían a presos por delitos relacionados con la droga, en su gran mayoría por “delitos menores”, que ascendían a 24.000 reclusos.

⁶⁴⁸ “Aviones protegidos, campesinos fumigados” *El Tiempo*, 26 de enero de 2014, 2-7.

En todo caso, analistas como Rodrigo Uprimny, miembro de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, señalaba que con la medida el gobierno estaría pasando por alto la orden del CE, que en el fallo del 11 de diciembre de 2013 habría revocado la potestad del CNE para ordenar AAG sobre parques naturales aduciendo al principio de precaución, siendo que, como señalaba el jurista, que el fallo era judicialmente extensivo a todo el territorio nacional dado el principio jurídico citado, que no solo atañía al ordenamiento territorial especial de los parques, sino que tendía a la protección de derechos colectivos y fundamentales de toda la ciudadanía.⁶⁴⁹ (Consejo de Estado, 2013a)

En esta sentencia, el CE anula una resolución que autoriza la aspersion en parques nacionales, por violar el PP [Principio de Precaución]. Podría entonces pensarse que la sentencia tiene impacto sobre las fumigaciones en esas áreas. Pero no es así, por razones procesales, el CE solo podía anular esa resolución, pues esa era la norma demandada; sin embargo, su doctrina sobre el PP es más amplia y resta piso jurídico a las fumigaciones, pues los daños a la salud humana y a ecosistemas ricos y frágiles no ocurren sólo en los parques nacionales.⁶⁵⁰

La sentencia también resultaba de gran relevancia, porque arriesgaba un análisis sobre el balance entre principios y objetivos perseguidos por el Estado, en particular alrededor de la discusión entre orden público y derechos colectivos y fundamentales, sobre lo que señalaba:

Como corolario de lo anterior, se tiene que tanto el orden público como el medio ambiente encarnan conceptos de cara relevancia para el desarrollo, mantenimiento y aseguramiento del Estado Social de Derecho, sin embargo, resulta evidente que el medio ambiente encuentra un plus de protección en la Carta dada su trascendencia para el aseguramiento de la vida misma, lo que le otorga un mayor valor normativo. Quiso el constituyente involucrar a todos los actores de la sociedad en el compromiso de salvaguardar su entorno vital a fin de asegurar el presente y futuro de nuestra especie, para ello propagó a lo largo y ancho de la Constitución preceptos que reflejan la preponderancia que para el modelo de Estado escogido implica el medio ambiente, su protección, mantenimiento y aseguramiento. (Consejo de Estado, 2013a, pp. 38-39)

Este trecho de la jurisprudencia resultaba de particular relevancia, siempre que establecía un cierre jurídico a una de las controversias políticas sobre la jerarquización de los principios que regían la actuación estatal en materia antinarcóticos, prevaleciendo jurídicamente una perspectiva de Estado Social de Derecho, sobre la de Estado de derecho defendida por la mayoría de gobiernos cuando se abordaba la defensa de las política de erradicación forzada. De igual forma resultaba de gran relevancia, pues establecía una conceptualización alrededor del tipo de riesgo implicado con las aspersiones, señalando

⁶⁴⁹ “Por potencial riesgo, fallo prohíbe fumigar en parques” *El Tiempo*, 01 de abril de 2014, 1-6.

⁶⁵⁰ “Fumigaciones y principio de precaución” *El Espectador*, 13 de abril de 2014, 49.

que si bien no todos los posibles impactos de las intervenciones públicas podían ser usados como argumento para aducir el principio de precaución, cuando los riesgos fueran de carácter grave, si lo implicarían, constituyéndose en riesgos inaceptables para una política pública.

A continuación reproducimos un amplio trecho de la sentencia del 20 de febrero de 2014 del CE, por considerarlo de gran relevancia, por ser el cierre político, vía judicialización del PECIG, de la controversia sobre la jerarquía de los principios constitucionales involucrados, y porque también encarna una transformación de la forma de definir el riesgo en torno a las AAG, y su relación con la aplicación del principio de precaución.

La Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 11 de diciembre de 2013, declaró la nulidad del parágrafo 2º del art. 1º de la Resolución n°. 0013 de 27 de junio de 200351, proferida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, en lo relativo a la aplicación del Programa de Erradicación de Cultivos con el herbicida glifosato en el sistema de parques naturales nacionales. En lo concerniente a la evaluación científica del riesgo de la aspersión aérea con glifosato, la Sala precisó: Una vez se precisa la incertidumbre científica del riesgo es menester confirmar si existen estudios científicos que permitan arrojar una duda razonable, una hipótesis que verifique la existencia del riesgo que representa la aplicación de la tecnología en el medio ambiente o en la salud. Esta evaluación del riesgo supone que 'existen evidencias científicas de que un fenómeno, un producto o un proceso presentan riesgos potenciales a la salud o al medio ambiente, pero esas evaluaciones científicas no son suficientes para establecer con precisión ese riesgo. Y es que si no hay evidencias básicas de un riesgo potencial, no puede arbitrariamente invocarse el principio de precaución para inhibir el desarrollo de ciertas prácticas comerciales o investigativas'. En ese orden de ideas no es suficiente con que exista incertidumbre sobre la ocurrencia del daño, a ello debe sumarse que el riesgo sea evaluado científicamente y no sea producto de simples conjeturas, para lo cual habrán de identificarse las posibles consecuencias negativas. No basta con señalar que la aplicación de un producto, proceso, actividad o tecnología pueden causar graves daños ambientales, ello debe acompañarse de una descripción de los eventuales daños, descripción a la que se llega luego de la correspondiente investigación. En el presente caso se allegaron distintas conclusiones de estudios científicos que mostraron daños que pueden producirse por la aspersión en las áreas de los Parques Naturales Nacionales, se tiene entonces que la subdirección técnica de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales advirtió que dicha actividad 'conlleva a la pérdida de la cobertura vegetal natural que entra en contacto con el químico', lo que a su vez implica la pérdida del hábitat de la fauna que desarrolla su ciclo vital en dichas zonas, considerando que esa actividad antrópica conlleva el deterioro del patrimonio natural de la Nación. El Instituto Colombiano Agropecuario señaló que el glifosato aplicado sobre cualquier tipo de material vegetal causa su efecto herbicida esto es, no sólo afecta el cultivo ilícito, también las plantas y demás especies vegetales con las que haga contacto [...] Según lo expuesto, se encuentra plenamente establecido que existen evaluaciones científicas del riesgo de daños por la aspersión con glifosato en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, acaeciendo el segundo presupuesto exigido para

establecer si la decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes contradice el principio de precaución. [...]

En cuanto a la identificación de un riesgo grave e irreversible por aspersión aérea con glifosato, la Sección Primera resaltó: Se trata de cualificar los posibles daños que pueda causar la actividad antrópica, esto es, si el riesgo reviste el carácter de grave o irresistible según lo manifestaron quienes encontraron riesgos para la salud y el medio ambiente, debido a la fumigación aérea con glifosato en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, en ese sentido la defensoría del pueblo subrayó: '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'. A lo anterior, se suma lo advertido por la subdirección técnica de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales respecto el peligro que representa para la fauna y flora de estos sistemas la aspersión aérea con glifosato, y la posición del Ministerio del Medio Ambiente quién sostuvo siempre oponerse a dicha actividad en esas áreas debido a su importancia ecológica. Todo lo anterior demuestra que de concretarse el riesgo los daños serían graves, esto es, su intensidad haría que el menoscabo del medio ambiente fuera significativo y en consecuencia irreversible dadas las especiales características ambientales de estas zonas de tanta importancia, en otras palabras, el bien jurídico que se busca tutelar se vería menguado hasta el punto de que sería improbable que volviera a ser el mismo o alcanzara en algún grado el estado anterior luego de sufrir el perjuicio. En suma, en las conclusiones, la Sección Primera sostuvo lo siguiente: Se pudo verificar que la actividad de aspersión aérea con glifosato en el Sistema de Parques Nacionales Naturales conlleva un riesgo potencial al medio ambiente, riesgo sobre el cual existe incertidumbre científica cuya potencialidad ha sido evaluada científicamente, de tal forma que puede cualificarse como grave e irreversible [...]. (Consejo de Estado, 2014, pp. 32-34)

En ese contexto de alta conflictividad por la política antinarcóticos, Santos visitaba al presidente Obama para adelantar conversaciones en torno al proceso de paz frente al que el gobierno norteamericano había presentado muy pocos pronunciamientos públicos, que en todo caso resaltaban la autonomía del gobierno colombiano en la labor, y saludaban el espacio.⁶⁵¹

Con todo, el escenario de avance de preacuerdos sobre los temas de la agenda colocaba en nuevo terreno la relación bilateral, ante la posibilidad cada vez más probable de un acuerdo final, sobre el que uno de los actores de mayor peso histórico en el conflicto colombiano tendría un importante espacio de opinión. Aún así, para comienzos de 2014 solo algunas agencias especializadas en cooperación no militar como la USAID habían comenzado a discutir una posible reorientación de la cooperación económica hacia Colombia, adaptadas a un escenario de pos-acuerdo. El gobierno colombiano buscaba presentar la necesidad de reformulación de la política de cooperación bilateral, no sólo en el marco del proceso de paz, sino en los aparentes puntos de encuentro alrededor de la

⁶⁵¹ "Santos busca en Obama apoyo al proceso de paz" *El Heraldo*, 03 de diciembre de 2013, 7A.

nueva agenda antidrogas que parecía gestarse en ese contexto. En todo caso, los representantes colombianos afinaban sus recursos de cabildeo para comenzar a calentar esta propuesta, señalando, como lo hacía el senador Juan Fernando Cristo que era

[...] importante que EE.UU., así como contribuyó con el Plan Colombia a consolidar la superioridad militar del Estado frente a la subversión, también se comprometiera política y económicamente con la sociedad colombiana para poder tener éxito en la etapa del posconflicto.⁶⁵²

Algunos de los temas que pasaban por la agenda bilateral al respecto era la discusión sobre la clasificación como grupo terrorista dada a las FARC, el asunto de la extradición y de los miembros condenados por narcotráfico en suelo estadounidense, y las preocupaciones por la forma de reorientación de los recursos empeñados en la política de erradicación, en donde EE.UU. sugería la incorporación de las FARC como fuerza erradicadora como mecanismo de recorte de gasto, e insistía en la necesidad de continuar las AAG.^{653- 654}

La insistencia del gobierno estadounidense en la permanencia de las AAG parecía incongruente con los propios balances que venían adelantándose en torno a los efectos del PC, y parecía contradecir la voluntad del gobierno colombiano de reforma de la política para abandonar el énfasis represivo, que defendían públicamente, tanto a nivel nacional como internacional, actores como el Ministro de Justicia, Alonso Gómez Méndez, quién sugería abandonar la estrategia de las aspersiones y redestinar los recursos a combatir las causas estructurales del narcotráfico.⁶⁵⁵

Y se corroboraba que el discurso gubernamental poco a poco se convertía en compromiso político, como lo demostró la llegada en mayo de 2014 del acuerdo alrededor del punto de solución a las drogas ilícitas, que además, permitía avizorar el fin de las negociaciones. El acuerdo implicaba “poner fin a cualquier relación que, en función de la rebelión, se hubiese presentado con este fenómeno” de parte de las FARC, y un conjunto de propuestas que si bien no implicaban el fin de las aspersiones, sí las caracterizaba como “último recurso”.

Es necesario diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar

⁶⁵² Como citado por “¿El Plan Colombia II?” *El Espectador*, 02 de febrero de 2014, 20-21.

⁶⁵³ “Santos busca en Obama apoyo al proceso de paz” *El Heraldo*, 03 de diciembre de 2013, 7A.

⁶⁵⁴ “¿El Plan Colombia II?” *El Espectador*, 02 de febrero de 2014, 20-21.

⁶⁵⁵ “Atacando los cultivos ilícitos no se golpea el narcotráfico: Mejía” *El Nuevo Siglo*, 04 de abril de 2014, 9A.

las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico.

Esta nueva visión implica buscar nuevas alternativas basadas en la evidencia, que diferencie en su tratamiento el fenómeno del consumo y el problema de los cultivos de uso ilícito del problema de la criminalidad organizada asociada al narcotráfico. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República, 2018, p. 307)

El acuerdo implicaba la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo, que se anunciaba como un capítulo especial de la Reforma Rural Integral incluida en el acuerdo del punto uno, que se presentaba como una profundización de los esfuerzos por resolver con enfoque social y de desarrollo territorial participativo el problema de los CDUI. Complementariamente, se enfatizaba una reorientación de los esfuerzos represivos hacia los eslabones de las redes de comercialización y lavados de activos del narcotráfico, y hacia la lucha contra la corrupción asociada a los dineros ilícitos. Finalmente se insistía en el abordaje desde la perspectiva de salud pública del consumo, abandonando la perspectiva de criminalización del consumidor. (Gobierno Nacional de la República de Colombia y FARC-EP, 2016)

Se debe señalar que, si bien el acuerdo del punto cuatro implicaba un avance contundente en la agenda de La Habana, los diálogos pasaban por fuertes tensiones, dados los crecientes incidentes militares que dejaban saldos de asesinatos y otros hechos violentos, que se producían dado el principio de negociar en medio del conflicto, y que, por momentos, ponían en entredicho la continuidad de las negociaciones, que incluso se suspendieron temporalmente por hechos violentos.⁶⁵⁶

Con todo, el acuerdo sobre drogas produjo una gran oleada de reacciones y pronósticos sobre su impacto efectivo en la resolución del fenómeno del narcotráfico, que variaban entre argumentos que indicaban que el impacto sería mínimo dado que los actores dominantes que promovían el negocio del narcotráfico no estaban en la mesa, y ni siquiera cerca de ser identificados o perseguidos, mientras que otras voces que señalaban que las FARC manejaban al menos la mitad del negocio en Colombia, indicaban que dependía de la voluntad de la guerrilla para cumplir su palabra lo que definiría el futuro. Más allá de las previsiones, la reacción de la mayoría de miembros del ejecutivo nacional fue la de saludar

⁶⁵⁶ “Colombia pidió autonomía en política de drogas” *El Tiempo*, 09 de mayo de 2015, 1-8.

el anuncio, señalando que el acuerdo dialogaba con la mudanza paulatina de la propia política del Estado, en la que las AAG venían perdiendo protagonismo por ser progresivamente consideradas ineficientes e ineficaces⁶⁵⁷. Así los señalaba el Ministro de Justicia

No podemos hacernos ilusiones en el sentido de que acabada la guerrilla, acabado el narcotráfico. [...] más inteligente que utilizar campañas de tierra arrasada son las de desarrollo alternativo que traen a los campesinos a la legalidad.⁶⁵⁸

En el ámbito internacional el gobierno llamaba a la ponderación sobre las expectativas de impacto del acuerdo con las FARC en la política de drogas colombiana, señalando, en un asentimiento a las exigencias de EE.UU. sobre continuidad de las AAG, que no se violarían convenios internacionales, sino que se pretendía diversificar las estrategias y respuestas del Estado.⁶⁵⁹

En todo caso, los acuerdos no representaban cambios inmediatos en el horizonte para los territorios afectados por los CDUI, pues desde lugares como Putumayo se denunciaba que el conflicto alrededor de los mismos aumentaba, dado que las escisiones de las FARC que no se recogían en las negociaciones de La Habana se estaban concentrando en sus territorios, lo que intensificaba el conflicto armado, a la par que aumentaba de forma notable la conflictividad social en torno a la intensificación de la explotación petrolera, y el avance de la erradicación manual forzada, sin garantías para las comunidades afectadas.⁶⁶⁰

Por ello, en agosto de 2014 se presentaron nuevas protestas en el departamento de Putumayo, en el sector Puerto Vega-Teteyé, que se prolongaron por cerca de dos meses sin que prácticamente tuviera cubrimiento informativo por parte de los medios de comunicación masivos. El conflicto se daba alrededor de las exigencias de las comunidades por mayores garantías económicas y sociales derivadas de la explotación petrolera local, por la exigencia de suspensión de la erradicación forzada, y por la exigencia de programas efectivos de sustitución voluntaria y concertada. Tras más de un mes de protesta, el 15 de septiembre se logró un principio de acuerdo con representantes del ejecutivo nacional,

⁶⁵⁷ “Acuerdo con Farc impacta al menos la mitad del negocio del narcotráfico” *El Tiempo*, 18 de mayo de 2014, 1-2.

⁶⁵⁸ Como citado por “Acabando la guerrilla no se termina el narcotráfico: Reyes” *El Nuevo Siglo*, 07 de mayo de 2015, 13A.

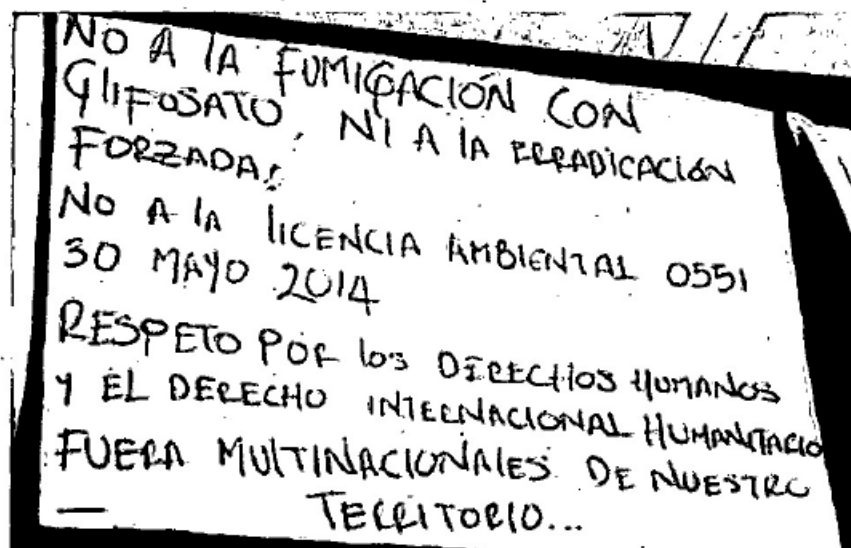
⁶⁵⁹ “Acabando la guerrilla no se termina el narcotráfico: Reyes” *El Nuevo Siglo*, 07 de mayo de 2015, 13A.

⁶⁶⁰ “Putumayo, al borde del paro” *El Espectador*, 25 de agosto de 2014, 6-7.

encabezados por el Ministro de Interior, Juan Fernando Cristo, quien entabló diálogo con la Mesa Departamental de Organizaciones Sociales, en la que se agrupaban múltiples procesos organizativos indígenas y campesinos, y se comprometió, entre otros acuerdos, a la suspensión de las AAG, y sorprendentemente, a revisar los acuerdos del paro cocalero de 1996-97, para implementar lo que no se hubiese adelantado hasta el momento

[...] el gobierno se comprometió a 'revisar los acuerdos firmados con las comunidades del Putumayo desde 1996, con el fin de incluir lo que no se haya cumplido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.'⁶⁶¹

Figura 26 - Cartel de manifestantes en Putumayo en septiembre de 2014



Nota. Tomado de "Putumayo en pie de lucha" Voz, 17 de septiembre de 2014, 4.

En el segundo semestre de 2014 se definió la elección presidencial a favor de Juan Manuel Santos, que ganó por un estrecho margen al candidato uribista, Oscar Iván Zuluaga, en medio de una campaña que tuvo al proceso de paz como el hito de disputa, con los asuntos de justicia, política antinarcóticos y representación política de la insurgencia como los asuntos más controversiales, en el contexto de un ascenso de la desconfianza entorno de la mesa de La Habana, que dada la dilatación temporal del proceso, los pocos espacios de participación social abiertos y las severas fallas en la estrategia informativa y

⁶⁶¹ "Putumayo en pie de lucha" Voz, 17 de septiembre de 2014, 4.

pedagógica, abrió espacios de crítica bien capitalizados por el uribismo, que se fortaleció en torno a los ataques a la paz. (Caicedo, 2016)

Mientras todos los hechos y procesos que hemos venido narrando y analizando sucedían en Colombia, los equipos negociadores de las dos partes en La Habana lograban acuerdos parciales sobre asuntos claves de la agenda como el tema agrario, cultivos ilícitos, la participación política y la reparación a las víctimas. Ha sido paradójico que mientras el proceso de paz a lo largo de estos tres años gana cada vez más un respaldo político y simbólico a nivel de la comunidad internacional, en Colombia la polarización interna y la acción opositora y la política de odio hacia las FARC y hacia los diálogos de paz de La Habana de parte del expresidente Uribe, con su enorme influencia sobre la opinión pública, dificultan la construcción de un consenso y de un sólido apoyo ciudadano a la política de paz. El procurador Alejandro Ordóñez, aliado del uribismo en la cruzada contra el proceso de paz, contribuye también permanentemente a la descalificación del proceso de diálogo de La Habana y a alimentar un clima de desconfianza en la negociación con las FARC. (López de la Roche, 2015, p. 30)

A pesar de los detractores de la política de paz del gobierno Santos, el diálogo en La Habana continuó su marcha, y en septiembre de 2015 se anunció el acuerdo sobre justicia transicional, con el que, además, se estableció un plazo de seis meses para la finalización de los diálogos. (Rodríguez E., 2015)

El anuncio del posible fin del conflicto con las FARC, que implicaría la implementación de los acuerdos sobre drogas, y que en la práctica significaba una reforma importante a la política antinarcoóticos, pues modificaba su énfasis, principios, objetivos y mecanismos de implementación, no fue el hecho más significativo para el desmonte de las AAG como piedra angular de la política de erradicación en Colombia durante más de dos décadas. El hecho que dio inicio al fin de las AAG fue el informe de la IARC publicado a finales de marzo de 2015, en el que se reclasificaba al glifosato como agente probablemente carcinógeno. Si bien el hecho sólo fue cubierto por un medio de comunicación nacional, *El Espectador*, la posterior reacción del ejecutivo nacional implicó la apertura de un debate en torno a las implicaciones de hecho para las AAG.

La Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC), un organismo dependiente de la Organización Mundial de la Salud (OMS), les ha dado la razón a las decenas de científicos e investigadores que por años advirtieron sobre los riesgos que el glifosato, molécula utilizada para destruir cultivos de coca y uno de los herbicidas más vendidos en el mundo, podría suponer para la salud.⁶⁶²

Realizamos a continuación un resumen del informe de la IARC:

⁶⁶² “Glifosato, ‘probablemente cancerígeno” *El Espectador*, 24 de marzo de 2015, 25.

Figura 27 - Resumen de resultados monografía 112 de la IARC

Resumen de resultados de la monografía 112 de la IARC en la que clasificó la categoría toxicológica del glifosato a la de <i>probablemente carcinogénico para humanos</i> (grupo 2 a)
<p>Preámbulo: El objetivo de las monografías de la IARC es enunciado como el de "proveer a las autoridades gubernamentales una opinión científica, experta e independiente sobre la carcinogénesis ambiental" (IARC, 2006:1-2, traducción libre), a través de revisiones de literatura científica que buscan identificar las causas del cáncer en humanos, a partir de toda la información relevante y toda la evidencia disponible del estado vigente del conocimiento científico plasmado en estudios epidemiológicos y experimentales disponibles al público. (1)</p>
<p>1. Sobre los datos de exposición:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es el herbicida más ampliamente utilizado en el mundo. Hay poca información sobre exposición ocupacional o comunitaria. La principal exposición de la población general es a través de la dieta. Puede ser encontrado en tierra, aire y en aguas superficiales y profundas.
<p>2. Sobre los datos de carcinogenicidad (2) en humanos: <i>Evidencia limitada de carcinogénesis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudios de casos y controles en EE.UU., Canadá y Suecia reportaron riesgos aumentados estadísticamente significativos de Linfoma No-Hodgkin por exposición a glifosato, considerando estudios ajustados por exposiciones a otros pesticidas. • No se encontró evidencia de riesgo de carcinogénesis para otros tipos de cáncer.
<p>3. Sobre los datos de carcinogenicidad en animales: <i>Evidencia suficiente de carcinogénesis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se encontró incidencia aumentada positiva y/o significativa en estudios experimentales con ratas para carcinoma renal, hemangiosarcoma y adenocarcinoma pancreático en ratas macho.
<p>4. Otra evidencia relevante: <i>Evidencia fuerte de genotoxicidad y de estrés oxidativo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un gran número de estudios evaluaron la genotoxicidad del glifosato solo o mezclado en formulaciones comerciales, incluyendo pruebas sobre células humanas in vitro, modelos de mamíferos y no mamíferos, y estudios ecológicos de exposición comunitaria al herbicida, y mostraron evidencia fuerte de que el glifosato causa genotoxicidad. • Hay evidencia fuerte de que el glifosato, solo o en formulaciones comerciales, causa estrés oxidativo. • Hay evidencia leve de que el glifosato puede causar citotoxicidad y alteraciones del sistema inmune.
<p>(1) Como respuesta a las críticas de diferentes actores a la Monografía 112 de la IARC, dicha agencia publicó un suplemento de preguntas y respuestas al respecto, y reiteró la necesidad de consultar el documento de "Preámbulo" de las monografías de la agencia, para comprender los resultados presentados; recomendamos la revisión de esos dos documentos para la comprensión de la relevancia de los resultados aquí resumidos (IARC, 2006; 2016)</p> <p>(2) La IARC denomina a un agente como carcinogénico, cuando este es capaz de aumentar la incidencia de neoplasias malignas, reducir su periodo de latencia o incrementar su severidad o multiplicidad. (IARC, 2006)</p>

Nota. Elaboración propia.

La reacción inmediata del Ministro de Salud, Alejandro Gaviria, fue la de señalar que la reclasificación reabría el debate sobre las AAG y generaba preocupación en el gobierno.

La reacción en el contexto colombiano no fue la única ni la principal en el contexto global de uso del glifosato. Y es que el anuncio sirvió para señalar nuevamente que la controversia sobre la inocuidad/nocividad del glifosato era una discusión que superaba el ámbito del PECIG, y se inscribía en la discusión de la política agrícola y ambiental global, que se rediscutía a la luz de la creciente crisis ambiental, en donde las evidencias de la contaminación crecientes de suelos, aires, agua y a seres vivos por agrotóxicos levantaba alarmas, y reabría discusiones incluso sobre los productos base del modelo de producción agroindustrial en el mundo. (Carneiro et al., 2015)

Monsanto, que vio amenazados sus intereses económicos a escala global, reaccionó de inmediato calificando el anuncio de la IARC como injustificado y equívoco. Su estrategia de defensa pasó fundamentalmente por la desacreditación de los autores del documento, señalando conflictos de intereses, así como de los estudios bases que sirvieron para la revisión, sobre los que desatacaba falencias metodológicas, falta de actualización, e inespecificidad de la evidencia. De igual forma, levantaba el argumento de la clasificación toxicológica vigente en las agencias de regulación estadounidense, los resultados de estudios comerciales sobre la seguridad del glifosato, sobre los que se sostenía su autorización comercial, para señalar la falacia de las afirmaciones de la IARC.

Monsanto, productor del herbicida, dice que el reporte es irresponsable y mentiroso. Pide una retractación de la Agencia Internacional para el Estudio del Cáncer, una de las más respetadas del mundo científico.⁶⁶³

Sobre las acusaciones de Robb Fraley, director de biotecnología de Monsanto, Kate Z. Guyton, directora del equipo de investigación de la IARC autor de la publicación señalaba

Solo basta mirar nuestro equipo de trabajo: está compuesto por 11 de los más prestigiosos científicos del mundo, quienes tuvieron que pasar un estricto chequeo de conflicto de intereses con todo tipo de actores de la agroindustria, agentes reguladores e instituciones académicas para poder ser parte del equipo rector. La Agencia Internacional para el Estudio del Cáncer es un órgano de gran trayectoria, al cual nunca se le ha puesto en duda su idoneidad.⁶⁶⁴

Poco tiempo después del anuncio de la IARC y tras reunión del Comité Técnico del PECIG, el Ministro de Salud informaba que acogiendo la nueva información de la OMS, que

⁶⁶³ “‘Glifosato puede causar cáncer’: OMS” *El Espectador*, 15 de abril de 2015, 16-17.

⁶⁶⁴ Como citado por “‘Glifosato puede causar cáncer’: OMS” *El Espectador*, 15 de abril de 2015, 16-17.

calificaba como máxima autoridad en salud, recomendaba al CNE la suspensión de las AAG en el país, señalando que se apoyaba en el principio de precaución, emitido por órdenes de la Corte Constitucional.⁶⁶⁵

El Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de sus obligaciones de protección de la salud pública y acatando las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, recomienda suspender de manera inmediata el uso del glifosato en las operaciones de aspersión aérea para la erradicación de cultivos ilícitos del Programa de Erradicación de cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG).

[...] A pesar de la existencia de evidencia científica divergente, la clasificación por parte de la IARC representa una advertencia insoslayable de posibles efectos adversos a la salud y por ende configura un escenario en el que, como mínimo, existe incertidumbre científica sobre los efectos nocivos del glifosato, condición suficiente para dar cumplimiento al principio de precaución.⁶⁶⁶

La defensa de la autoridad científica de la IARC era importante. El Ministro de Salud señalaba:

No es un estudio más, es un grupo de estudio que estudia la totalidad de la evidencia. Hay diferencias entre un estudio que pueda hacerse particular y este.⁶⁶⁷

La orden de la CC a la que se refería el Ministro de Salud era la proferida en el auto 073 de marzo de 2014, promulgada en seguimiento de sentencias previas sobre la protección de derechos de comunidades desplazadas afrodescendientes, en la que ordenaban al estado solucionar el estado de cosas inconstitucional configurado durante la década del 2000 frente a las obligaciones de protección de la población desplazada, y en particular, a desarrollar una política diferencial para el ejercicio efectivo de la especial protección de las comunidades afrodescendientes en el contexto del desplazamiento forzado. (Corte Constitucional, 2014)

El auto reconocía los amplios impactos sobre actividades agropecuarias lícitas de las AAG, que relacionaba con afectación de derechos territoriales, alimentarios y de subsistencia, y que implicaban un riesgo o presión efectiva para el desplazamiento.

[...] a pesar de constituir una actividad legítima del Estado, la erradicación de cultivos ilícitos y las aspersiones aéreas con glifosato en los territorios colectivos de las comunidades negras del Pacífico de Nariño están generando un fuerte impacto sobre estos pueblos y los está poniendo en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo frente al desplazamiento forzado. En consecuencia, para la Sala es clara la

⁶⁶⁵ “Al glifosato le volvieron a llover los cuestionamientos” *El Tiempo*, 19 de abril de 2015, 1-12.

⁶⁶⁶ “Ministro de Salud recomienda para la fumigación con glifosato” *El Nuevo Siglo*, 28 de abril de 2015, 17A.

⁶⁶⁷ “Glifosato: 10 claves de un debate recurrente” *El Nuevo Siglo*, 29 de abril de 2015, 2A-3A.

necesidad de repensar la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos en el departamento de Nariño, de modo que ésta tenga una mayor efectividad, sin poner en riesgo a las comunidades étnicas ni afectar sus derechos, orientándose a desarrollar mecanismos conjuntos y coordinados con la población, que se enfoquen en los programas de sustitución de cultivos y ofrezcan oportunidades de desarrollo para las comunidades negras de la región, mitigando el riesgo de nuevos hechos de desplazamiento. (Corte Constitucional, 2014, pp. 28-29)

La CC señalaba que si bien persistía la controversia científica sobre los impactos en la salud del glifosato, sí había una clara identificación de los mismos por parte de las comunidades, que no era respondida oportunamente por las autoridades públicas, siendo particularmente preocupante el hecho de la ausencia o debilidad de servicios de salud en los territorios impactados, así como la ausencia de sistemas de vigilancia e investigación etimológica sobre la política. Al respecto, la corte señalaba el incumplimiento de las regulaciones del PECIG, específicamente lo referente al plan de salud y el PMA.

La CC hacía una breve revisión bibliográfica sobre evidencias de impacto sanitario y ambiental del uso de glifosato, en el que citaba estudios de la CICAD, del IDEA, de científicos ecuatorianos, de Greenpeace, del CESED, entre otros, señalando que si bien no pretendía tomar posición en el debate académico, de ellos se derivaba la necesidad de aplicar el principio de precaución.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala reitera nuevamente que el objetivo de este análisis no es afirmar o negar de manera conclusiva los riesgos derivados de las aspersiones aéreas con glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos en los territorios ancestrales de las comunidades negras de Nariño. En este sentido, antes que tomar una posición frente al debate, lo que se resalta es la discusión misma, la falta de certeza en relación el uso del glifosato y la advertencia científica, con base en análisis técnicos, de posibles riesgos sobre la salud y el medio ambiente que, de confirmarse, tendrían un impacto de carácter grave e irreversible. Por eso, teniendo en cuenta dicho debate, no puede escapar a esta corporación que, actualmente, continúan existiendo denuncias reiteradas en relación con los daños que produce el glifosato a la salud y al medio ambiente; que no hay estudios técnicos específicos que permitan hacer un diagnóstico concreto de los impactos del glifosato en los territorios colectivos y ancestrales de los pueblos afrodescendientes de Nariño, teniendo en cuenta además los distintos factores que los afectan; que, siendo una zona de gran biodiversidad⁶⁶⁸, los ecosistemas de esta región requieren de atención especial y de una protección reforzada, para salvaguardar las especies y los ciclos ecológicos que allí se producen; que, debido a los lugares apartados en que habitan las comunidades negras, al difícil acceso y a la falta de puestos de salud con los elementos técnicos necesarios para atender estas situaciones, los miembros de los pueblos afrodescendientes que manifiestan haberse visto afectados no tienen la

⁶⁶⁸ La región pacífica “se caracteriza por la existencia de ecosistemas estratégicos y de inmenso potencial que deben ser protegidos. Por su biodiversidad el Pacífico es reconocido como uno de los lugares más privilegiados del Planeta y es un punto estratégico para la inserción del país en la economía mundial y un factor fundamental para su competitividad. El 79% de sus ecosistemas no han sido transformados; la región cuenta con cuatro parques nacionales naturales y un santuario de fauna y flora; la región ha sido una zona declarada reserva forestal para la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre” (Documento CONPES No. 3491 (2007). “Política de Estado para el Pacífico colombiano”).

posibilidad de ser atendidos adecuadamente ni tienen acceso a las entidades correspondientes para hacer una evaluación técnica y científica de los daños producidos por las aspersiones con glifosato. (Corte Constitucional, 2014, p. 104)

A partir de sus análisis la CC ordenó, con plazo de 3 meses a partir de la publicación del auto y

Teniendo en cuenta el diagnóstico realizado sobre la contaminación de los recursos naturales de los territorios ancestrales de Nariño y los impactos sobre la salud de los miembros de las comunidades negras de la región, se ordenará a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de la corporación Autónoma Regional de Nariño, y al Ministro de Salud y Protección Social que, con la participación de las comunidades afectadas y en el ámbito de sus competencias, realicen los estudios técnicos correspondientes para determinar el impacto de las actividades (1) de aspersiones aéreas con glifosato, y (2) de exploración y explotación minera, sobre (a) el medio ambiente y (b) la salud de las personas, en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras del departamento de Nariño. Estos estudios deberán llevarse a cabo de manera directa y específica en los territorios de estas comunidades étnicas, atendiendo a todos los factores que intervienen y afectan a la región. Adicionalmente, a partir de los impactos identificados de manera general en el diagnóstico de este auto y siguiendo la línea jurisprudencial sobre el principio de precaución, en caso de no llegar a una conclusión definitiva con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o la salud de las personas en los territorios ancestrales de la región pacífica de Nariño producto de una o varias de las actividades evaluadas, se ordenará a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible que dé aplicación al principio de precaución, de conformidad con los criterios establecidos en la sección V.C.3, y ordene suspender las actividades que pongan en peligro los derechos colectivos de las comunidades étnicas de esta región. (Corte Constitucional, 2014, pp. 119-120)

Cabe llamar la atención sobre el incumplimiento del plazo establecido en la orden judicial, siendo que más de 9 meses después del límite para la presentación de los estudios ordenados, estos no habían sido desarrollados, y el gobierno nacional no había cumplido con la suspensión de las AAG atendiendo al principio de precaución. Este incumplimiento, era la continuidad de la estrategia de desacato de las órdenes judiciales que iban en contravía del PECIG establecida desde el gobierno Uribe, que cuando no logró alterar los fallos por medio de recursos jurídicos y dilatación de los procesos, incumplió las órdenes emitidas parcial o totalmente. Para ese momento, la prensa resaltaba que por casos relacionados con impactos del PECIG, el CE ya habría emitido al menos 23 sentencias condenatorias contra la nación.⁶⁶⁹

⁶⁶⁹ “Consejo Nacional de Estupefacientes, a decidir futuro del uso de glifosato” *El Tiempo*, 28 de abril de 2015, 1-2.

Al respecto del nuevo contexto, el debate en torno a las AAG volvió a la primera plana de la prensa nacional, en donde la opinión pública y el posicionamiento informativo mayoritariamente se posicionaban próximos a la postura del Ministro de Salud.

Muy interesantes para nuestro trabajo resulta el posicionamiento de algunos columnistas como Tatiana Acevedo que señalaba:

Es de esperar que por vía de la salud, y con estudios de Economía de los Andes y la OMS, pueda ponerse fin a las aspersiones aéreas. Pero no está de más advertir que este camino está sembrado de dilemas éticos. Puede que nos embarquemos, por ejemplo, en un debate de expertos sobre cuanto glifosato es necesario para producir cáncer. O peor, en una pesquisa sobre el cáncer y el aborto en la que se acuda a las historias clínicas y a lo más íntimo de cada familia. Pero sobre todo, por el camino de la salud (o más bien de la enfermedad) gana terreno la vulnerabilidad individual sobre las demandas colectivas. Y pierde relevancia la movilización que por décadas han llevado a cabo poblaciones campesinas, indígenas y negras contra las aspersiones. Su crítica a la aspersión está tejida con otras agendas que no son médicas: el derecho a la consulta previa, a decidir sobre su territorio, a opciones de inclusión, a reparaciones, en fin, por las humillaciones y burlas de los años en que no los escucharon durante el gobierno Samper que permitió que se fumigara, de Pastrana y el Plan Colombia, de Uribe que las aumentó y de este, el gobierno de la Paz, que las perpetúa.⁶⁷⁰

En un sentido similar se expresaba Juan Gabriel Tokatlián, así:

Desmantelar el dispositivo más dañino -por su efecto simultáneo sobre los actores sociales más vulnerables, el medioambiente y los recursos vitales; los derechos humanos de campesinos, indígenas y pobres rurales; el empoderamiento mafioso a nivel local, las dinámicas políticas de varios departamentos, la legitimidad institucional, la facilidad para que grupos armados dispongan de enormes recursos, y la diplomacia hacia el continente y el mundo, entre otros- demanda localizar el tema del glifosato no solo en el campo del conocimiento científico especializado y aislado, sino también en el de una más amplia deliberación pública.

Las evidencias sobre la nocividad del glifosato son abundantes y precisas, pero en ese terreno siempre aparecen algunos argumentos contrarios, que indican que los perjuicios y peligros de su utilización son menores que los de otras alternativas. Sin embargo, la cuestión del glifosato trasciende el ámbito de la discusión química y biológica.⁶⁷¹

En contravía, las autoridades norteamericanas salían una vez más en defensa del glifosato, producto estrella de la revolución agroindustrial promovida e instaurada globalmente por industrias de dicha nacionalidad. Así, ante los medios de comunicación, el subsecretario de Asuntos Antinarcóticos de EE.UU., William Brownfield, defendió la seguridad del uso del glifosato en las AAG señalando que su gobierno tenía suficiente

⁶⁷⁰ “La parábola de Phiri” *El Espectador*, 02 de abril de 2015, 38.

⁶⁷¹ “Una guerra tóxica insostenible” *El Tiempo*, 11 de mayo de 2015, 2-19.

evidencia científica para demostrar que el herbicida no era cancerígeno.⁶⁷² En el mismo sentido se expresaba el Embajador, Kevin Whitaker, que señalaba en columna en el periódico *El Tiempo*:

Seamos claros: la gran mayoría de la reducción de los cultivos de coca se debe al programa de aspersión aérea. Es el medio más eficaz y seguro para eliminar la coca. Para Estados Unidos es un orgullo hacer parte de este esfuerzo.

[...] sabemos que los resultados científicos en esta materia son claros. El glifosato es una molécula muy bien estudiada. Cuarenta años de revisión científica rigurosa han llevado a que 160 países, incluyendo Estados Unidos y a miembros de la Unión Europea, hayan concluido que es eficaz y seguro. Colombia ha llegado a la misma conclusión, tanto para la erradicación de la coca como para usos agrícolas; vale recordar que el 90 por ciento del glifosato utilizado en el país es para fines agroindustriales.

Quien argumenta que la aspersión de glifosato en cultivos de coca es peligrosa, o que hay muchos casos comprobados de daños a la salud humana, está mal informado. [...] En la historia del programa no ha habido una sola queja sobre daños a la salud en la que se haya comprobado una conexión directa con la aspersión aérea del glifosato. (Whitaker, 2015: pp. 3-7)

De igual forma se expresaba el subsecretario de Estado de EE.UU., Antony Blinken, quien señalaba que si la sustancia fuera carcinogénica no se permitiría su uso en su país, y señalaba nuevamente la amplitud de su uso como evidencia de su inocuidad.

El uso del glifosato es una decisión soberana del Gobierno colombiano, pero, basados en lo que hemos visto y leído, no vemos ningún reporte negativo aparte del de las Naciones Unidas. Si eso fuera cierto, habría miles de casos de afectados en Colombia, y el glifosato se ha usado durante décadas. Cuando se toman decisiones, se tienen que hacer con bases sólidas.

En cuanto a seguir o no con la erradicación aérea, es una decisión que tiene que tomar solamente el Gobierno colombiano, pero se ha demostrado que es la forma más efectiva de lucha contra los cultivos ilícitos.⁶⁷³

El Ministro de Defensa se alineó con la postura estadounidense y señalaba que las AAG continuarían, para no permitir que se beneficiara “[...] la delincuencia, la criminalidad y el terrorismo”⁶⁷⁴. Con todo, señalaba que la última palabra sobre la decisión recaía sobre la presidencia de Juan Manuel Santos, quien parecía cómodo con las expresiones divergentes del Ministro de Salud y el Ministro de Defensa, en una suerte de estrategia de

⁶⁷² “Una sana recomendación” *El Espectador*, 28 de abril de 2015, 7.

⁶⁷³ Como citado por “‘Si hubiera algo malo, no usaríamos esa sustancia en EE.UU.’: Blinken” *El Tiempo*, 28 de abril de 2015, 1-3.

⁶⁷⁴ Como citado por “El ‘plan b’ contra la coca si se deja de fumigar con glifosato” *El Tiempo*, 29 de abril de 2015, 1-2.

mantener abiertas todas las posibilidades, frente al incierto fin de las negociaciones de paz y la forma de realineamiento de EE.UU. para con el mismo.

El procurador Ordoñez expresaba su acuerdo con la posición del Ministro de Defensa, al igual que el director de la Policía, Rodolfo Palomino, quienes señalaban que el PECIG no se debía suspender, y que en caso de hacerlo, debía buscarse una estrategia alternativa con otro agente herbicida, o con otra técnica que permitiera mantener el control de los CDUI que amenazaban con un nuevo incremento.⁶⁷⁵ En ese contexto trascendió a la prensa que desde el Ministerio de defensa se estaría impulsando la idea de realizar pruebas de campo con cinco herbicidas de mayor efectividad para el reemplazo del glifosato, como una reedición clara de la propuesta de uso de herbicidas granulares de la fase inicial de implementación del PC.⁶⁷⁶⁻⁶⁷⁷

De forma excepcional en la historia de la controversia, mayoritariamente la información de los medios de comunicación se decantaba por cuestionar las motivaciones y la calidad de la evidencia que defendían los promotores del PECIG, y no la de sus detractores. Por ejemplo, en el periódico *El Tiempo* se expresaba:

Si Brownfield y Monsanto están tan convencidos de la bondad de su producto como los opositores colombianos lo están de las fumigaciones, ¿por qué no atienden acciones judiciales de reparación de sus efectos en Colombia? ¿Por qué no someten sus pruebas a un grupo independiente de expertos para que las comparen, por ejemplo, con el registro de urgencias, consultas e historias clínicas de pobladores de las zonas fumigadas, y así, con las organizaciones Panamericana y Mundial de la Salud, contribuyan a profundizar los estudios en el mayor laboratorio mundial de esas aspersiones aéreas?⁶⁷⁸

En todo caso, la posición mayoritaria de gobierno, entes de control, autoridades legislativas y las órdenes judiciales apuntaban a la suspensión de las AAG. El Defensor del Pueblo y el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos señalaban que la decisión por tomar para suspender las AAG era clara, y que sólo faltaba el trámite interno del CNE. El Ministro de Justicia, que había liderado parte de los debates en arenas multilaterales sobre la necesidad del cambio de política, y lideraba el DNE, también se ponía de lado del

⁶⁷⁵ “Glifosato no se debe abolir, sino condicionar su uso” *La República*, 30 de abril de 2015, AL-3.

⁶⁷⁶ “Policía prueba herbicidas diferentes al glifosato” *El Tiempo*, 12 de mayo de 2015, 1-3.

⁶⁷⁷ “Las 4 horas en las que se decidió el fin de la aspersión con glifosato” *El Tiempo*, 16 de mayo de 2015, 1-6.

⁶⁷⁸ “Desintoxicar el debate” *El Tiempo*, 09 de mayo de 2015, 2-37.

Ministro de Salud, apoyando la suspensión de las AAG, que marcaría la redefinición de la política antidrogas.⁶⁷⁹

En medio de la controversia se hizo público un documento técnico-científico emitido por el INS en respuesta a una consulta elevada desde el Ministerio de Salud y Protección Social en el que se posicionaba sobre la publicación del IARC, denominado “Apreciaciones al informe de la IARC y su potencial impacto en el uso del herbicida glifosato en Colombia”, y con él se quebraba un largo silencio de este ente de salud, encargado de los programas de vigilancia epidemiológica en el marco del PECIG, que no registraba documentos técnicos previos sobre el tema, siendo el último registrado en este campo de trabajo el de la Comisión de expertos en herbicidas publicado en 1986. (INS, 2015)

El documento desarrollaba una crítica estructural del informe parcial de la IARC publicado en la revista *Lancet Oncology*, señalando que su metodología era cuestionable por la selección de estudios que incluían evidencia ya conocida en la década de 1990 y del 2000, que sus conclusiones eran inadecuadas por el tipo de estudios, que impedían establecer una asociación causal con la carcinogenicidad observada, y finalmente, señalaba que el informe no era vinculante, y que la noción de peligro de carcinogenicidad, que según el INS era la evaluación que desarrollaba la IARC, no era equiparable a la de efecto carcinogénico o a la de riesgo, señalando que los riesgos de carcinogenicidad eran muy bajos en el nivel de exposición actual.

A pesar de la contundencia sus afirmaciones, el INS hacía una suerte de descarga de responsabilidad en cuanto a no querer discutir la autoridad científica de la IARC ni su metodología, al señalar que no pretendía “[...] efectuar una evaluación de la calidad metodológica de los mismos y solo con el fin de identificar algunos de los elementos que soportaron la respectiva decisión.”, afirmación que contrastaba fuertemente con sus conclusiones (INS, 2015, p. 5)

[...] se plantea que las conclusiones obtenidas por la IARC, soportadas en las referencias presentadas en el documento publicado el 20 de marzo de 2015 en *Lancet Oncology*, no llevan a un escenario real de cambio en el nivel de riesgo para la salud de la población general que potencialmente pueda verse expuesta accidentalmente al herbicida glifosato, bajo sus condiciones actuales de uso en el programa PECIG.

Esta conclusión concuerda con el proceder que el sector salud ha mantenido frente al riesgo real que tiene la población general al exponerse al glifosato utilizado en las operaciones de aspersión aérea, soportado en la evaluación de riesgo realizada

⁶⁷⁹ “Uso de glifosato: debate entre la salud y la seguridad” *El Colombiano*, 29 de abril de 2015, 8.

previamente para autorizar su uso, en el seguimiento efectuado a los casos presuntamente relacionados, así como en la revisión periódica de evidencia relacionada con efectos sobre la salud atribuibles al glifosato en diferentes estudios, y sobre los cuales pueden tomarse decisiones respecto a su uso en el PECIG, en el marco de la aplicación de la ficha 7 de la Resolución 1054 de 2003. (INS, 2015, p. 10)

El informe se concentraba en la crítica a los estudios usados para calificar la calidad de la evidencia y la asociación entre glifosato y Linfoma No Hodgkin, señalando falencias como que la medición de la exposición en algunos estudios era de exposiciones a múltiples agrotóxicos, falta de información que permita establecer relación temporal entre exposición e inicio de la enfermedad, y señalando que parte de la evidencia aceptada sobre asociación entre exposición a glifosato y tumores de piel y carcinoma de túbulos renales no tenía soporte bibliográfico en la publicación de Lancet.

Es interesante que la evidencia sobre la que se hace la recomendación no es nueva, y para el caso de la decisión de riesgo en humanos, solamente presentan estudios efectuados en escenarios de exposición ocupacional, en los que los autores no establecen una relación de causalidad específica para cada sustancia evaluada, sino que hacen una apreciación de riesgo entre la multiexposición a plaguicidas y el desenlace propuesto (Linfoma No Hodgkin), sin ser este último específico para glifosato, frente al cual proponen la necesidad de ejecutar más investigación; esto debido a las dificultades que entraña el establecer relaciones causales cuando se presentan exposiciones múltiples a través de diferentes vías y con dosis y frecuencias variables, además de la multicausalidad que puede tener un desenlace como el Linfoma No Hodgkin, el cual tiene una tasa de incidencia definida para diferentes grupos poblacionales. (INS, 2015, pp. 9-10)

A pesar de la contundencia de las declaraciones, llama la atención que el INS no citaba ni aportaba información alguna sobre estudios sanitarios nacionales relacionados con la exposición a glifosato en el marco del PECIG y sus efectos en salud, y todas sus afirmaciones al respecto eran suposiciones, marcado por expresiones como coloquiales como “eventualmente”, aunque señalaba que existía un subregistro de la exposición de la población determinado por la inexistencia de programas de vigilancia específicos para la política.

El informe del INS fue usado por los promotores del PECIG, en particular por el Procurador General, para señalar que la propuesta de suspender las AAG se enmarcaba en decisiones netamente políticas relacionadas con exigencias de las FARC desde la mesa de La Habana, que no atendían a razones técnico-científicas.

La publicación concomitante de las cifras de CDUI por parte de la Oficina de Control de Drogas de EE.UU., que señalaba que los cultivos ilícitos habrían aumentado en un 39%

entre 2013 y 2014, pasando de 85.000ha a 112.000ha, también fue usada como un argumento por los promotores del PECIG para no suspender las AAG, insistiendo en la defensa de su efectividad, y señalando que más que suspenderlas debían modernizarse.⁶⁸⁰

De igual forma los promotores del PECIG apoyaban a los detractores científicos internacionales de la reclasificación de la IARC, señalando que la evidencia presentada por dicho organismo no era creíble. Argumentalmente, se concentraban en la discusión sobre la carcinogenicidad del herbicida, y sus análisis no consideraban ningún otro impacto social o en salud de otras publicaciones recientes, del orden nacional o internacional.⁶⁸¹

Se debe señalar que la situación generó alarmas en el sector agrícola, en donde actores como la Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC) preguntaba sobre los impactos de la posible suspensión de las AAG sobre el uso agrícola del glifosato, ante lo que tanto el Ministerio de Salud, como el INS y en general el ejecutivo nacional, daba un parte de tranquilidad, señalando que las condiciones de uso agrícola y de uso en el PECIG eran incomparables, y que, incluso considerando el cambio de clasificación de carcinogenicidad, el glifosato seguía presentando un riesgo aceptable para su uso comercial bajo condiciones controladas de uso seguro. Con todo, como señalaba el Ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri, la medida probablemente implicaría la revisión de las licencias comerciales de los productos con glifosato en el país, obligando al cambio de etiqueta para alertar sobre el riesgo carcinogénico del producto.⁶⁸²⁻⁶⁸³

En ese contexto se dio la publicación, durante la segunda semana de mayo de 2015, del informe final de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, que reiteraba lo que sus miembros venían proponiendo como balance y recomendaciones de modificación de la política basados en los estudios que hemos citado antes. La Comisión conminaba al gobierno a asumir un nuevo enfoque general de la política antidrogas orientada por la caracterización del problema de la droga como uno relativo al ámbito de la salud pública y de los DD.HH., que debía ser formulado, gestionado y evaluado desde los territorios afectados, atendiendo a la mejor evidencia científica disponible y centrado en la promoción del desarrollo humano. (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015

⁶⁸⁰ “De coca y glifosato” *El Mundo*, 10 de mayo de 2015, 4.

⁶⁸¹ “Decisiones mediáticas” *El Herald*, 10 de mayo de 2015, 5B.

⁶⁸² “Modernizar (y no suspender) la aspersion aérea” *El Espectador*, 30 de abril de 2015, 20.

⁶⁸³ “La SAC teme por veto al glifosato” *El Tiempo*, 16 de mayo de 2015, 1-18.

El documento desarrollaba una caracterización robusta de los diversos modelos históricos que asumió en diversos contextos la política antidroga, que iban del modelo más represivo de “guerra contra las drogas” hasta el más liberal de legalización plena del mercado de las drogas, sobre lo que recomendaba

El reconocimiento de la evidencia sobre el fracaso y los enormes costos del modelo de prohibición estricta o “guerra a las drogas”, debería llevar a la implementación, bajo mecanismos de monitoreo y evaluación integrales, de modelos de prohibición o despenalización flexibles. Dentro de estos modelos resulta prioritaria y urgente la implementación de alternativas al encarcelamiento para delitos menores de drogas, lo cual podría contribuir a corregir las violaciones a los derechos humanos de los internos como consecuencia de los altos niveles de hacinamiento carcelario existentes y a hacer un uso más racional del derecho penal y de los recursos policiales, judiciales y penitenciarios disponibles. (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015, p. 21)

Sobre el PECIG su balance era contundente

Con respecto a las políticas para la reducción de la producción de cultivos ilícitos, y específicamente de cocaína, la evidencia empírica disponible muestra que la erradicación forzosa de cultivos ilícitos, cuando no está acompañada de una estrategia efectiva de presencia institucional en el territorio y de protección y garantía de derechos a los habitantes, es claramente ineficaz, ineficiente, excesivamente costosa para la legitimidad de la institucionalidad estatal frente a la comunidad e implica riesgos a la salud y al medio ambiente. [...]

[...] En los últimos diez años se han asperjado y erradicado en forma manual cerca de 1.7 millones de hectáreas, pero la reducción acumulada ha sido apenas de 38,5 mil hectáreas en ese mismo periodo. (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015, p. 38-39)

Y sobre los impactos y riesgos en salud se distanciaba de la postura del INS, así como de la de las autoridades estadounidenses para señalar que la evidencia de daño era suficiente:

Contrario a lo que han afirmado algunas entidades del Estado y el gobierno de 40 Lineamientos para un Nuevo Enfoque de la Política de Drogas en Colombia Estados Unidos, sí existe evidencia académica independiente que muestra que las aspersiones con glifosato afectan la salud de las poblaciones rurales que viven en las zonas de cultivos. La evidencia muestra que el uso de la aspersión aérea con glifosato causa problemas de salud asociados a trastornos dermatológicos y aumenta la probabilidad de sufrir abortos. Tanto estudios empíricos, como trabajo de campo realizado por académicos muestran que existe una mayor incidencia de algunas enfermedades asociadas directamente con las aspersiones con glifosato. (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015, p. 39-40)

Sin duda alguna, el documento encarnaba un abordaje analítico innovador del conjunto de elementos de la política antidrogas nacional, realizando un profundo análisis de su surgimiento e implementación a la luz de modelos teóricos holísticos desde los que

realizaba balances y recomendaciones en temas tan amplios como la política de atención al abuso y de prevención del consumo, el ataque a las estructuras criminales del narcotráfico, la lucha contra el lavado de activos y la política exterior. De esa forma, no sólo desarrollaba a profundidad propuestas de reformas que venían esbozándose en años previos por parte del ejecutivo nacional, sino que dialogaba plenamente con los acuerdos sobre el tema de drogas alcanzados en La Habana.⁶⁸⁴

A la par de la publicación del documento, el presidente Santos dio un paso adelante en el proceso de reforma del PECIG, y solicitó formalmente al CNE proceder con la suspensión de las AAG, enviando un mensaje claro sobre la posición del jefe del poder ejecutivo, al que se plegaron de inmediato el Ministro de Justicia y las autoridades policiales. Así, en el escenario de las autoridades políticas del orden nacional, la única voz que persistía en la promoción del PECIG, y que quedaba aislada con el pronunciamiento presidencial, era la del procurador Ordoñez.⁶⁸⁵

En todo caso el pronunciamiento presidencial también señalaba que las AAG no se suspenderían de inmediato, sino que se estableció un “periodo de transición” hasta el 1 de octubre de 2015 para la suspensión, periodo durante el cual se reorientaría la política de erradicación fortaleciendo la estrategia manual y mecánica. Cabe anotar que, a pesar del abandono de las AAG, la política antidrogas no sufría otras modificaciones de relevancia, como lo hacía prever el contexto.⁶⁸⁶⁻⁶⁸⁷

Finalmente, el 15 de mayo de 2015 el CNE decretó públicamente la suspensión de las AAG, tras la decisión aprobada con siete votos a favor y uno en contra, reiterando que se procedía en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional atendiendo al principio de precaución. La decisión debía ser ratificada a través de la suspensión del plan de manejo ambiental del PECIG por parte de la ANLA, que a su vez dependía de la entrega de informes técnicos por parte del Ministerio de Salud para adelantar la suspensión definitiva del PECIG.⁶⁸⁸ (CNE, 2015)

Así relataba la prensa el desarrollo de la sesión en la que se suspendió el PECIG al interior del CNE, y en la que estaban presentes los Ministros de Defensa, Agricultura, Salud,

⁶⁸⁴ “Un día clave para la guerra antidrogas” *El Espectador*, 14 de mayo de 2015, 2.

⁶⁸⁵ “Glifosato, ¿y ahora qué viene?” *El Espectador*, 11 de mayo de 2015, 4.

⁶⁸⁶ “Gobierno afina plan para dejar de usar glifosato” *El Tiempo*, 11 de mayo de 2015, 1-6.

⁶⁸⁷ “¿Prohibición del glifosato implicará demandas al Estado?” *El Nuevo Siglo*, 11 de mayo de 2015, 2A-3A.

⁶⁸⁸ “El fin del glifosato” *El Espectador*, 15 de mayo de 2015, 4.

Ambiente, Educación, la Cancillería, el General Palomino, así como el Procurador General, entre otros.

En una estrecha sala en el décimo piso, cada uno se acomodó junto con sus asesores y técnicos. El primero en intervenir fue el ministro de Justicia, Yesid Reyes, que presidió el encuentro. Le dio la palabra al Ministro de Salud y luego al de Ambiente, que coincidieron en la necesidad de atender la alerta de la OMS sobre el carácter carcinogénico del químico.

Fueron exposiciones cortas. Por el contrario, la del procurador Alejandro Ordoñez fue extensa, y el Jefe del Ministerio Público se apoyó además en dos técnicos que aseguraron ante los asistentes que no existe evidencia científica de que el glifosato produzca cáncer.

El Fiscal General, Eduardo Montealegre, se encargó de cuestionar cada uno de los argumentos. Fuentes en el Consejo dijeron que por momentos parecía un juicio, pues el Fiscal pidió varias veces que quedara constancia de lo que consideró contradicciones en los argumentos de los peritos.

Finalizada la exposición de la Procuraduría, que duró un poco más de una hora, el turno fue para Montealegre. El eje de su intervención fue siempre el eventual daño sobre la salud que podría generar el herbicida y la procedencia de aplicar el principio constitucional de precaución.

El Ministro de Defensa, primero con vocería del viceministro Jorge Bedoya y luego con la de Juan Carlos Pinzón (que llegó casi dos horas después), argumentó los importantes resultados de la aspersión en la lucha contra las drogas.

La canciller María Ángela Holguín y la directora de la Agencia de Defensa Jurídica de la Nación fueron concretas en sus intervenciones, también a favor de la suspensión. Guillén informó que el Estado ha sido demandado, en los últimos 17 años, 265 veces por personas que alegan daños causados por el glifosato.

Los ministros de Agricultura y Educación y el Director de la Policía no expusieron. Solo votaron, acompañando la mayoría.⁶⁸⁹

Con el resultado de la votación al interior del CNE, el procurador anunció que demandaría la resolución que emitiera la ANLA. Señalaba

Se trató de una decisión política, no jurídica, ni científica. Una decisión carente de la carga argumentativa que exige la Corte Constitucional [...] Por tal razón, una vez se expida el acto administrativo correspondiente la Procuraduría General de la Nación lo demandaré ante la jurisdicción contenciosa administrativa.⁶⁹⁰

De igual forma Intentaba deslegitimar los argumentos para la suspensión, insistiendo en que el uso comercial del producto daba garantía de su seguridad, señalando

⁶⁸⁹ “Las 4 horas en las que se decidió el fin de la aspersión con glifosato” *El Tiempo*, 16 de mayo de 2015, 1-6.

⁶⁹⁰ “Las 4 horas en las que se decidió el fin de la aspersión con glifosato” *El Tiempo*, 16 de mayo de 2015, 1-6.

que el INVIMA informaba que el número de registros comerciales aprobados en Colombia con categorías toxicológicas I y II de la IARC superaba los 3.000 productos, entre los que se encontraban medicamentos, suplementos dietarios, alimentos, bebidas alcohólicas y dispositivos médicos y biomédicos, con lo que Ordoñez señalaba que esa era prueba suficiente de que la clasificación carcinogénica no era argumento suficiente para declarar el principio de precaución.⁶⁹¹

Poco después, y ante la crítica de los promotores del PECIG que señalaban que la decisión también abría las puertas a una avalancha de demandas contra el Estado, el Ministro de Justicia declaró en entrevista que tal apreciación no era cierta, y que dicha situación había sido considerada por el ejecutivo en la forma en que se tomó la decisión de la suspensión de las AAG.

Las demandas que se podrían intentar deberían partir del supuesto de que el Estado reconoció que el glifosato causa daño a la salud de las personas y eso no ha ocurrido. Lo que el Consejo aplicó para suspender las aspersiones es el principio de precaución, consagrado por la Corte Constitucional. Eso indica que hay una probabilidad de riesgo a la salud, pero eso no es argumento suficiente para justificar una demanda. No veo que puedan prosperar demandas sobre el supuesto de que el Estado admitió un riesgo. Hoy no hay certeza de que el glifosato es, efectivamente, dañino para la salud.⁶⁹²

El ministro de Justicia también insistía en que a pesar de la legitimidad y la eficacia de las AAG estaba afectada, esas no habían sido las causas de la suspensión, y que era la orden de la CC y la información de la OMS las que lo eran.

Desde los territorios con mayores conflictos, como el Bajo Cauca antioqueño, las comunidades y las autoridades locales saludaron la suspensión del PECIG, interpretándola como una oportunidad de cambio de la política antidrogas, e insistían en las denuncias de la continuidad de los impactos de las AAG que persistían y la necesidad de reparación, haciendo un llamado a la suspensión inmediata de la medida. Así se posicionaba la Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú, la Asociación de Campesinos de Ituango, y el secretario de gobierno de Antioquía, quien señalaba

Es una decisión responsable (la del presidente Santos), tomada en instancias competentes, con fundamentos técnicos, jurídicos y políticos. Es la oportunidad de

⁶⁹¹ “Sigue la controversia por el glifosato” *El Espectador*, 20 de mayo de 2015, 12.

⁶⁹² “No podíamos pasar por encima de los DD.HH.” *El Espectador*, 16 de mayo de 2015, 2-4.

hacer erradicación manual, de desminado humanitario pero sobre todo de llegada de la institucionalidad a esos territorios abandonados⁶⁹³

En esa línea, y durante una reunión de comunidades campesinas, negras e indígenas en el seminario “Fumigaciones y Paz” convocado por la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA), y Constituyentes por la paz, realizada el mismo día en que se discutía al interior del CNE la suspensión del PECIG, se reiteraba la necesidad de atender a las propuestas de sustitución gradual, pacífica y concertada, con un periodo transicional de 10 años, que incluía la compra de la hoja por parte del gobierno. Las organizaciones también saludaron la medida anunciada por el CNE, pero señalaban que más allá de la suspensión de las AAG, se debía responder oportunamente a la necesidad de una reforma estructural de la política antidrogas, comenzando por el desmonté inmediato de las aspersiones.^{694- 695}

Con todo, la suspensión definitiva de las AAG tardaría en llegar algunos meses por cuenta del procedimiento administrativo inédito que implicaba esperar a la recisión de la ANLA de suspender la licencia ambiental de las aspersiones, incluso cuando el máximo ente para la política antidrogas había definido la suspensión de la medida. Este hecho puede ser interpretado como el establecimiento de una suerte de periodo de prueba sobre la reacción política a la medida, por parte de actores como EE.UU., así como de ventana de oportunidad para agotar los recursos ya comprometidos para la ejecución del PECIG durante el 2015, incluyendo el agotamiento del glifosato ya adquirido.

En ese contexto, se dio el cambio de Ministro de Defensa, con el entrante Aníbal Fernández de Soto, que, si bien representaba un gesto de desescalamiento discursivo del Estado alrededor de las negociaciones de La Habana, pues apartaba del cargo a Juan Carlos Pinzón, defensor de línea fuerte del PECIG y de la guerra antiterrorista, no representó un cambio importante de posición del ejecutivo nacional frente a la continuidad temporal de las AAG, pues tanto el nuevo Ministro de Defensa, como las autoridades policiales señalaban la necesidad de finalizar la meta de erradicación por AAG en 2015, dadas las dificultades de seguridad de las misiones de erradicación manual, sobre las que señalaban que en total se habían producido 197 asesinatos.⁶⁹⁶

⁶⁹³ “Es encima de nuestros hijos donde termina todo ese veneno” *El Tiempo*, 17 de mayo de 2015, 1-3.

⁶⁹⁴ “Salto adelante o frustración” *El Tiempo*, 23 de mayo de 2015, 2-25.

⁶⁹⁵ “La compra de la hoja” *Voz*, 20 de mayo de 2015, 10.

⁶⁹⁶ “197 personas han muerto por erradicación manual de coca: Mindefensa” *Vanguardia Liberal*, 28 de mayo de 2015, 8A.

Y efectivamente, las AAG del año 2015 fueron incluso mayores que las del año anterior, siendo que la policía nacional informaba a final de año que la DIRAN había asperjado un total de 55.500 hectáreas de coca, lo que era un 18% más que el año anterior, concentrado sobre los departamentos de Nariño, Putumayo, Guaviare y Chocó⁶⁹⁷. A pesar de ello, se registraba un radical crecimiento de los CDUI calculado en un 45%, que las autoridades atribuían a la oposición campesina a las campañas de erradicación manual. Otros analistas atribuían la situación a la combinación entre los efectos de la disminución del valor de otros bienes ilícitos como el oro, que promovían la migración entre actividades ilícitas, así como la posible vinculación con CDUI de más familias campesinas esperanzadas en ser incluidas en los beneficios producto de los acuerdos de paz que ya parecían inminentes.

De igual forma, el director de la Policía Nacional, Rodolfo Palomino, insistía en que se debía buscar el reemplazo del glifosato y que el gobierno no había renunciado a las aspersiones. Ante el anuncio, diversas voces detractores del PECIG, entre las que se contaba la del exministro de salud Camilo González Posso, la Comisión Colombiana de Juristas, el Proceso de Comunidades Negras entre otros, elevaban un derecho de petición al CNE para solicitar información sobre dicha posibilidad, y exigían que cualquier evaluación de un nuevo plaguicida no fuese adelantada por la Policía o el CNE, sino por el Comité Nacional de Plaguicida, que señalaban, era la instancia facultada para desarrollar los estudios pertinentes sobre dichas moléculas.⁶⁹⁸

Las organizaciones sociales como la Cumbre Agraria también señalaban su preocupación por dichos anuncios, que incluían en los reclamos sobre incumplimiento de los acuerdos firmados en el contexto del paro agrario del año 2013, y que motivaban una nueva convocatoria de manifestaciones masivas⁶⁹⁹. Poco después, entre el 4 y 6 de julio en Mocoa, Putumayo, se realizó la Constituyente de Cultivadores de Coca, Marihuana y Amapola, con la participación de 700 delegados de 17 departamentos del país. Desde el espacio se rechazó la continuidad de la política de erradicación forzada. De igual forma se saludaron los acuerdos de La Habana, pero señaló que las propuestas de las comunidades

⁶⁹⁷ “Fumigaciones aéreas no se deben eliminar” *El País*, 05 de julio de 2015, A14.

⁶⁹⁸ “El Gobierno piensa usar otro herbicida” *El Espectador*, 31 de mayo de 2015, C12.

⁶⁹⁹ “Doble discurso del gobierno precipitaría movilizaciones” *Voz*, 08 de julio de 2015, 4.

superaban dicho marco, y se encaminaban a la reforma estructural del Estado, del sistema político y del sector agrario.⁷⁰⁰

De igual forma, la Asolación Campesina del Catatumbo, en voz de su vocero Juan Carlos Quintero, señalaba que convocarían a movilizaciones masivas en caso de hacerse efectivo el anuncio del gobierno sobre la reactivación de las AAG en dichos territorios.⁷⁰¹

En medio de la tensión, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos aseguró que los campesinos que suscribieron los acuerdos para dejar los CDUI de coca producto de los acuerdos de las movilizaciones del 2013, sí estaban cumpliendo los acuerdos, y que el aumento del área sembrada se debía a familias a las que no había llegado el programa de sustitución.⁷⁰²

Sería contradictorio, jurídicamente inaceptable y políticamente inconveniente, que el Gobierno reanudara las fumigaciones con glifosato en el Catatumbo, argumentando que hubo un aumento de los cultivos de coca en esa zona.⁷⁰³

Para agosto la ANLA seguía sin suspender las aspersiones y no mostraba señales de avance del trámite, lo que generaba críticas desde diversos sectores. El Espectador señalaba que “Pese a que a las oficinas llegó la recomendación del Ministro de Salud, hay órdenes estrictas de no tratar aún el asunto.”⁷⁰⁴

En ese contexto, el Ministerio de Defensa presentó un conjunto de modificaciones para la política antinarcóticos, que pretendía ser el prelude de la suspensión del PECIG. Entre estas estaban el fortalecimiento de la erradicación manual, la puesta en marcha de “comandos interagenciales” en las zonas de mayor presencia de CDUI que se concentrarían en la judicialización de personas procesadas por narcotráfico, que ahora también asumirían la acusación por concierto para delinquir, dado el cambio en el marco jurídico que trataba todo crimen relacionado con el narcotráfico como crimen organizado⁷⁰⁵. Al tiempo, se anunciaba el inicio de la prueba piloto del nuevo Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (PECAT) en el Catatumbo,

⁷⁰⁰ “Un mandato contra el prohibicionismo” *Voz*, 22 de julio de 2015, 4.

⁷⁰¹ “Anuncian protestas en el Catatumbo por fumigación” *El Nuevo Siglo*, 25 de julio de 2015, 25A.

⁷⁰² “Campesinos sí cumplen pacto de no sembrar coca en el Catatumbo” *El Tiempo*, 25 de julio de 2015, 1-5.

⁷⁰³ Como citado por “Incoherencias y fumigaciones” *El Espectador*, 26 de julio de 2015, 57.

⁷⁰⁴ “La ANLA no le ha puesto freno al glifosato” *El Espectador*, 01 de septiembre de 2015, 16.

⁷⁰⁵ “Así será la estrategia de Mindefensa contra la coca” *El Tiempo*, 02 de septiembre de 2015, 1-4.

que contaría con 60 grupos móviles de erradicadores, y llegaba para ocupar el lugar estratégico del PECIG.⁷⁰⁶

Poco después, la nueva estrategia PECAT fue anunciada internacionalmente a final de octubre por el Ministro de Defensa, Aníbal Fernández de Soto, en el foro “Colombia: ¿Más allá del glifosato? Ventajas, desventajas y alternativas” organizado por el Observatorio de Drogas Ilícitas y Armas de la Universidad del Rosario.⁷⁰⁷

Desde la presidencia también se impulsaba la política de sustitución a través de la creación de la Agencia para Sustitución de Cultivos, que se anunciaba con un presupuesto fijo para inversión social y con indicadores de desempeño estricto, que tenía por orientación lograr acuerdos con los cultivadores, pero como condición que de no lograrse se adelantaría erradicación forzada.⁷⁰⁸

Finalmente, el esperado decreto de la ANLA llegó el 30 de septiembre de 2015 a través de la Resolución 1214, por medio del cual se estableció “(...) la suspensión, en virtud del principio de precaución, de las actividades del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersion aérea con Glifosato PECIG”, que en todo caso era señalada como una medida “preventiva y transitoria”. Cabe indicar que la medida solo fue registrada por un medio de comunicación nacional, lo que reflejaba la pérdida progresiva de la relevancia del tema en la agenda pública, tras el primer anuncio de suspensión en mayo, que se hizo efectivo seis meses después.⁷⁰⁹

5.2. Síntesis explicativa desde la controversia científica

La suspensión del PECIG se dio en un contexto de abandono político del tema como prioridad de la agenda bilateral antinarcoóticos, marcado por el desfinanciamiento y el viraje discursivo que apuntaba a la necesidad de reforma de la política antinarcoóticos del gobierno colombiano. En ese contexto, el cerramiento político alrededor de la innegociabilidad se

⁷⁰⁶ “El posconflicto que asoma” *El Mundo*, 19 de noviembre de 2015, 3.

⁷⁰⁷ “Buscan estrategias para aplicar glifosato directamente” *El Mundo*” 18 de octubre de 2015, 18.

⁷⁰⁸ “Santos crea Agencia para sustitución de cultivos” *La República*, 23 de septiembre de 2015, 6.

⁷⁰⁹ “Los seguros de las Farc” *El Mundo*, 12 de noviembre de 2015, 3.

quebró, generando una ventana de oportunidad para la injerencia en la política de parte de actores históricamente excluidos.

La principal arena de dicha apertura parcial fue la mesa de negociaciones de LA Habana, donde, si bien las propuestas de las FARC se encontraban en múltiples puntos con los diagnósticos y soluciones propuestas por una parte importante de los detractores del PECIG, no recogían el conjunto de exigencias del movimiento de cultivadores de CDUJ, ni de otros actores académicos y políticos, que en todo caso no pudieron participar plenamente de la redefinición de la política que implicaron los acuerdos de paz, debido a las limitaciones de participación y al marco de la negociación impuesto por el ejecutivo nacional.

A la postre, a pesar de las expectativas de viraje estructural de la política antinarcóticos que despertó el discurso el gobierno Santos, en la práctica, solo las AAG sufrieron modificaciones de relevancia durante el periodo, motivadas por tres procesos simultáneos que presionaron el cambio, en un contexto de creciente crisis de legitimidad y sostenibilidad política y financiera. Por un lado, los acuerdos de La Habana fueron un compromiso estatal con un enfoque radicalmente diferente al de la guerra contra las drogas y la insurgencia adelantada hasta ese punto; por otro, los procesos de judicialización, que se constituyeron en una extensión de las disputas políticas de las comunidades asperjadas, y que lograron contundentes triunfos judiciales, que no pudieron ser desacatados plenamente por el ejecutivo nacional; y finalmente, el cierre epistemológico parcial encarnado en la reclasificación de la categoría de carcinogenicidad del glifosato, que motivó la aceptación del principio de precaución para la protección del derecho a la salud y a un ambiente sano frente a las AAG de parte de la gran mayoría del ejecutivo nacional, que hasta ese momento había sido el principal promotor nacional de las AAG durante toda la implementación de la política.

El abandono progresivo del discurso de innegociabilidad de las AAG, a la par del reconocimiento desde los estrados judiciales de evidencia de impactos sociosanitarios de las AAG, que incluía balances desde el poder judicial del estado del conocimiento científico sobre la controversia de inocuidad/nocividad del glifosato, reabrió de forma muy relevante la controversia científica durante el periodo. Dicho proceso, se vio fortalecido por una intensa producción de conocimientos científicos de cuño innovador, desde diversos campos disciplinares y abordajes teóricos y metodológicos, con importantes impactos en el debate público y en los estrados judiciales. Si bien se observó la continuidad del ejercicio de

experticia ecuatoriano, con su carácter crítico, participativo y holístico, las evidencias de mayor impacto para la configuración del PECIG fueron las construidas por el CEDES, cuyos investigadores fueron actores de primer orden en el órgano de consultoría técnico-científica creado por el ejecutivo nacional para el redireccionamiento de la política antinarcóticos. Cabe destacar que muy probablemente la orientación teórica próxima al núcleo duro neoliberal, y la inserción institucional en un centro académico reconocido por sus íntimas relaciones con las élites políticas y económicas del país, contribuyeron a la amplia aceptación y uso de las evidencias construidas por este actor.

Por otra parte, la controversia alrededor del glifosato chino reeditó discusiones alrededor de la determinación económica del PECIG, a través de elementos los intereses por la venta del herbicida, al tiempo que denotó la fragilidad del sistema colombiano de ciencia y tecnología en su rol de regulación, dada por su marcada debilidad en términos de infraestructura y personal, así como por la gran asimetría de poder de las instancias de regulación científico-técnicas encargadas del control de productos comerciales, respecto de las industrias productoras.

Este episodio de controversia sobre la eficacia y seguridad del glifosato usado para las AAG, suscitado por el cambio de proveedor, implicó la deslegitimación de procedimientos técnico-científicos que previamente habían sido usados como soporte para la defensa de la inocuidad de las AAG y para la construcción discursiva de un riesgo inexistente o mínimo de las mismas. Por esa vía se abrió una “caja negra” sobre los procesos de certificación de los productos agrotóxicos comerciales en el país, incluyendo los previamente usados en el PECIG, que no fue explorada ni en escenarios de debate público, ni por actores políticos o académicos de ningún origen.

En todo caso, cabe señalar que fue la declaración de la IARC el punto de inflexión de la controversia científica, pues, tanto los detractores del PECIG, como los promotores (hasta ese momento) de la política, reconocieron mayoritariamente la autoridad científica de este ente y la legitimidad del conocimiento que emanaba, usándolo como principal motivación para la suspensión de la política. Con todo, de parte de los hasta ese momento promotores del PECIG, la aceptación del nuevo conocimiento fue matizado en el hecho de que solo implicó la aceptación de “posibles daños”, e incluso en el hecho de la continuidad de la erradicación con aspersiones terrestres con glifosato. Esto implicó denegar las aspiraciones de reconocimiento y reparación de los daños sociosanitarios y ambientales adjudicados a las AAG, reconocidos para casos concretos en los estrados judiciales.

En todo caso, la declaración de la IARC sí implicó un cierre epistemológico local, con repercusiones inmediatas expresadas en la suspensión del PECIG, a pesar de que existieron actores políticos y científicos del orden local que se negaron a reconocer la autoridad y legitimidad de la IARC, y a la postre quedaron aislados en el proceso de toma de decisiones sobre el viraje final de la política.

Sobre la controversia de la efectividad erradicadora del PECIG, que también se reabrió de forma contundente en el periodo con el aumento de los CDUI, cabe señalar que el posicionamiento de los actores no adquirió tanta relevancia como frente a la controversia sanitaria, y en general, en el caso de los detractores, las nuevas evidencias sobre ineficiencia e ineficacia de las AAG llegaban para complementar el conjunto de conocimientos en que fundamentaban la crítica de la política, mientras que para los promotores del PECIG, se dio un fenómeno paradójico: al tiempo que discursivamente se reconocía la inefectividad y la ineficacia de las AAG, en la práctica se mantenían y defendían frente a los ataques de los detractores. Cabe destacar que, hasta el último momento, los actores encargados de la ejecución del PECIG argumentaron que no era la ineficacia de la política la que motivaba su suspensión.

6. Conclusiones

Por motivos expositivos, y siguiendo el orden de presentación de resultados expuesto en cada subperiodo, se presentarán las conclusiones de forma parcialmente divididas entre aquellas propias del proceso sociopolítico de configuración, reforma y suspensión del PECIG, para luego introducir los elementos más específicos de la dinámica de la controversia científica relacionada con la política.

Sobre el proceso sociopolítico:

- El proceso de configuración, reforma y suspensión del PECIG se puede caracterizar como altamente conflictivo, autoritario y violento, dado que la implementación de la política implicó prácticas sistemáticas de ejercicio de diversas formas de violencia por parte de los promotores del PECIG, en particular desde el gobierno nacional, desde las encarnadas en el uso de las fuerzas armadas para la ejecución de una política de guerra, hasta una multiplicidad de violencias simbólicas, políticas y directas, ilegítimas y en muchos casos ilegales, ejercidas de forma sistemática y transversal sobre el conjunto de los detractores del PECIG.
- Las formas e intensidades de las violencias ejercidas varió históricamente, y en general, se puede señalar que fue la población objetivo de las violencias el principal determinante de su carácter.
 - A los detractores del PECIG institucionales, como aquellos representantes políticos del orden nacional o local de las diversas ramas del poder público, o los actores técnico-científicos, la principal forma de violencia fue la estigmatización de sus posturas políticas y la exclusión sistemática de las arenas principales de decisión de la política.
 - Sobre las comunidades cultivadoras de CDUI recayó, sin duda, la mayor intensidad y diversidad de formas de violencias simbólicas y directas. Se evidenció la sistematicidad de la estigmatización y criminalización construida en contra de la agenda política que disputó el movimiento cocalero, y en general del conjunto de movilizaciones sociales que se presentaron durante el devenir del PECIG. Las repercusiones en forma de judicializaciones, violencias directas como lesiones, asesinatos y desplazamiento forzados fue extensa.

- Con todo, la principal violencia contra las comunidades cultivadoras de CDUI fue la simbólica y la política. La exclusión sistemática de los escenarios de decisión sobre sus modos de vida, territorios y condiciones de vida fue evidente durante toda la implementación del PECIG. Los escenarios de negociación tutelada que se reeditaron múltiples veces como respuesta a las movilizaciones, seguidos del incumplimiento parcial o total de los acuerdos logrados, fue una constante del desarrollo de la disputa. Por otra parte, la caracterización de las comunidades como ignorantes, atrasadas, criminales y demás formas de representación impuesta por los promotores del PECIG, justificó la continuidad de la exclusión, y la tentativa de ocultamiento y desconocimiento de sus agendas y propuestas.
- La disputa por la definición del problema sobre el que pretendía incidir el PECIG, el de los CDUI, fue transversal. En el caso de los promotores pasó de un discurso externalista y de dicotomía moral que culpaba a la voluntad criminal del fenómeno, hacia uno de incorporación parcial del diagnóstico de causas estructurales de los CDUI defendido por los detractores del PECIG. Estos últimos, desde el inicio, criticaron la caracterización del problema en que se sustentaban la política represiva, y continuamente desarrollaron análisis integrales de las causas sociohistóricas del problema de las drogas, incluyendo los CDUI, donde la explicación pasaba por el reconocimiento de la exclusión social y política, la inequidad y las incipientes garantías económicas que impulsaban la persistencia del problema.
- Se podría señalar que la perspectiva general de comprensión del problema de los CDUI de los promotores del PECIG fue de carácter reduccionista, tanto en la forma de presentar los valores políticos defendidos, como en el tipo de evidencia científica que usaron para su legitimación. En contraposición, la perspectiva de los detractores del PECIG fue ampliada, marcada por una multiplicidad de interpretaciones del problema y de propuestas de solución, que dialogaban con las trayectorias diferenciadas de los actores que se oponían a la política, desde sus características socioculturales y sus fuentes de poder. Esta perspectiva ampliada del problema también se expresó en los detractores técnico-científicos, quienes irguieron diversas posturas teórico-metodológicas para el desarrollo de los conocimientos críticos.
- La forma en que se definió el conflicto en torno al PECIG no tuvo variaciones radicales a lo largo del periodo estudiado. Políticamente se puede señalar que el

conflicto se definió como la disputa entre la defensa de la primacía de valores de orden y seguridad, que se pueden enmarcar en la perspectiva de la defensa del Estado de Derecho, en donde el PECIG era presentado como herramienta principal del combate a la ilegalidad y a la amenaza social implicada en el narcotráfico, y la defensa de derechos políticos y sociales de cuño individual o colectivo, como el derecho a la consulta previa, a gozar de un medio ambiente sano, a la salud y la vida, que se presentaban como afectados por el PECIG.

- Cabe destacar que el marco mismo de configuración del PECIG en la denominada guerra contra las drogas, ya implicaba una carga ideológica de radicalismo de cuño moral, económico y político que dejaba poco espacio para la disidencia y la construcción democrática de las respuestas sociales al problema de las drogas ilícitas. Así, la totalidad de los sucesivos gobiernos nacionales colombianos encarnaron, con pequeños matices, la línea dura de la guerra contra las drogas, expresando una importante vulnerabilidad y dependencia del sistema político colombiano a la estrategia geopolítica estadounidense.
- En todo caso, la guerra contra las drogas sufrió una modificación importante a lo largo de la implementación del PECIG, alrededor de la configuración de la guerra antiterrorista global, que terminó por incluir a las insurgencias colombianas, y ubicó a Colombia en el primer orden de prioridad de las intervenciones militares estadounidenses. El Plan Colombia fue sin duda la cristalización de una ambiciosa política multidimensional, que al tiempo que planteaba la necesidad de una victoria militar sobre las insurgencias, estableció las bases jurídicas, políticas y económicas de consolidación del orden neoliberal en el país. En Colombia, la intención de consolidar al narcotráfico y el terrorismo como principales enemigos públicos fue ampliamente exitosa y configuró el devenir de la política interna durante las dos primeras décadas del siglo XX.
- El cerramiento político que caracterizó la configuración del PECIG, cristalizado en el discurso de la innegociabilidad, implicó que las vías de participación institucionales resultaran insuficientes, como los debates de control político en el poder legislativo, las actuaciones de entes de control, las mociones y llamamientos de actores políticos nacionales y locales, e incluso los escenarios de concertación producto de los procesos de movilización, y terminó produciendo la judicialización de la política.

- Como se observó, los actores que más acudieron a los medios judiciales para la disputa por derechos, reconocimiento y restitución de daños fueron las comunidades de territorios asperjados, siendo que, en buena medida, las demandas, tutelas, proceso de reparación directa, entre otros, fueron expresiones extendidas de la agenda de reivindicaciones que manifestaron por diversos medios.
 - Jurídicamente el reconocimiento de los daños efectuados por el PECIG, la obligación de indemnizaciones y reparaciones, y el reconocimiento de buena parte del núcleo argumental de los detractores del PECIG, fueron elementos determinantes para las diversas reformas y para la suspensión de la política.
 - En este punto cabe señalar que fueron las acciones judiciales, que dialogaban con las recomendaciones de entes de control desatendidas por los ejecutores del PECIG, las que ordenaron la ejecución de medidas efectivas de vigilancia y control de la política, así como de estudios locales sobre el impacto sanitario y ambiental, que permanecieron sin ser realizados durante la mayoría del periodo de implementación de la política.
 - El incumplimiento del marco normativo impuesto por las propias autoridades formuladoras y ejecutoras del PECIG fue patente, así como el desacato a las órdenes judiciales, que solo para el periodo de la suspensión del PECIG fueron acogidas, en un contexto de múltiples presiones sobre la política. En ese momento, las órdenes judiciales y las modificaciones del estado del conocimiento científico sirvieron como blindaje a una decisión que de otra forma podría haber tenido importantes repercusiones para el gobierno colombiano en el ámbito internacional.
- En términos generales, se debe señalar que la implementación de la política atendió a una voluntad mayoritariamente exógena, con elementos de injerencia política, económica y militar muy marcados, en donde la producción local de evidencia sobre la seguridad o eficacia del PECIG jugó un papel marginal para la toma de decisiones sobre la forma de funcionamiento o el devenir de la política, y que sólo tuvo una ventana de reforma con el desescalamiento de la presión política y el desfinanciamiento progresivo de parte del gobierno estadounidense.

Sobre la controversia científica:

- El proceso de configuración del PECIG implicó una multiplicidad de controversias de diverso cuño, que incluyó algunas controversias científicas que se ubicaron como elementos prioritarios de la disputa entre promotores y detractores de la política, y que se pueden identificar transversalmente durante su devenir, siendo las dos centrales las de nocividad-toxicidad/inocuidad y la de eficacia/ineficacia.
- Frente a la controversia emergida por la aprobación de las AAG contra cultivos de amapola, que tuvo su centro en el la evidencia sobre nocividad/inocuidad, el gobierno nacional de Colombia estableció de forma rápida un cerramiento político, que en un contexto de alta conflictividad social asociada a la implementación de las aspersiones, fue el marco general de la reapertura reiterada de la controversia científica, que se amplió hacia controversias como la de legalidad/ilegalidad, que puede ubicarse en el centro del proceso de judicialización del PECIG.
- El estudio mostró un muy bajo grado de autonomía relativa del campo científico sanitario respecto a la injerencia de los poderes políticos dominantes, que constriñeron vía financiamiento o violencia directa la producción de conocimientos en torno a las controversias señaladas. De igual forma, la alta dependencia epistemológica y de producción de evidencia de agentes externos, estadounidenses o multilaterales, implicó una baja capacidad de producción local de conocimientos, lo que asociado a la baja autoridad científica relativa de los actores científicos de ambos campos en disputa, implicó que los ejercicios de experticia movilizados por estos no tuvieran impactos de gran relevancia en el devenir del PECIG, con la excepción de su periodo de suspensión.
 - En particular los promotores del PECIG, incluidos aquellos de carácter técnico-científico mostraron una gran dependencia de los conocimientos producidos por núcleos duros extranjeros, en particular, por autoridades científicas y políticas estadounidenses, sobre los cuales desarrollaron incipientes análisis críticos.
 - De parte de los detractores del PECIG se evidenció mayor producción de conocimientos territorializados, que además, mostraron importantes innovaciones teóricas y metodológicas, incluyendo metodologías participativas y procesos de abogacía y militancia política vinculada con los resultados académicos.

- En todo caso, no todos los conocimientos producidos por los actores científicos detractores del PECIG adquirieron la misma visibilidad ni repercusiones en la configuración de la política, siendo que aquellos más próximos de los reclamos de las comunidades asperjadas, y más vinculados con posturas ético-políticas histórico-críticas, fueron sistemáticamente invisibilizados, ocultados o desestimados, y solo fueron parcialmente incluidos en los procesos de judicialización del PECIG.
- Fueron los actores más próximos de poblaciones subalternizadas en razón de su posición económica, política, territorial, étnica y demás, los más proclives a posturas teóricas y metodológicas alejadas de las dominantes en el campo sanitario, como las propias del campo de la Medicina Social y Salud Colectivas latinoamericanas, diferenciados de los diseños del campo de la Salud Pública tradicional, de cuño epidemiológico, estrictamente cuantitativos, o de los campos duros de la toxicología, la genética y la bioquímica. Estos últimos fueron los usados por los actores científicos promotores del PECIG y desarrollaron incipientes ejercicios de producción de conocimiento científico que no llegaron a tener la escala ni la coherencia interna del conocimiento producido por los actores detractores.
- Se debe señalar que solo en el último periodo de la política los conocimientos científicos de detractores del PECIG, en particular del CEDES, jugaron un papel determinante al interior de las arenas de decisión, probablemente por sus afinidades ideológicas y políticas cercanas a las del gobierno nacional del momento, de cuño neoclásico. En el resto de los periodos de implementación del PECIG, la evidencia científica, incluyendo aquella que defendían sus promotores, jugó un papel residual, siempre que a pesar de que continuamente se realizaban defensas del PECIG que acudían a argumentaciones científicas, estas se configuraron como elementos auxiliares del condicionamiento político de innegociabilidad de la misma.
- Es relevante señalar que los detractores del PECIG levantaron la controversia científica como una estrategia de disputa, frente a los importantes recursos políticos del bloque de actores que promovían el PECIG, que incluía los gobiernos nacionales colombiano y estadounidense. La estrategia fue exitosa, en la medida en que en el campo científico no se logró un cierre epistemológico de la controversia y, por el contrario, los argumentos técnico-científicos levantados por los detractores del

PECIG fueron progresivamente reconocidos, aunque de forma parcial, en la arena de los estrados judiciales y los medios de comunicación masivos, e hicieron parte integral de las decisiones de reforma y suspensión de la política.

- La construcción de la noción de riesgo de las AAG también estuvo íntimamente imbricada al devenir de la controversia científica de nocividad/inocuidad. De parte de los detractores del PECIG se pasó de un discurso de riesgo potencial de las aspersiones basado en el estado del conocimiento científico defendido durante la fase de formulación del PECIG, a la de existencia de evidencia de severos impactos socioambientales y sanitarios en los territorios y comunidades fumigadas. De parte de los promotores del PECIG, se pasó de un discurso de defensa de la inocuidad de las AAG que se mantuvo durante al menos una década de la política, a un discurso de riesgo aceptable de las AAG, promoviendo los valores de seguridad y defensa del Estado como prioritarios y como justificación para los riesgos menores que implicaban las aspersiones. La materialización de la definición de las AAG como riesgosas o peligrosas, se dio por la vía judicial, a través de fallos del CE y la CC, que instauraron jurídicamente la discusión sobre los valores constitucionales que debían prevalecer, en la disputa establecida entre los más asociados al Estado de Derecho, como la seguridad y la defensa estatal, y los más asociados al Estado Social de Derecho, como el derecho a la salud y a un medio ambiente sano. En los estrados judiciales se reconoció la existencia de la controversia científica sobre la nocividad/inocuidad del glifosato, terminando por imponerse la posición defendida por los detractores del PECIG, aunque las evidencias de severos impactos socioambientales y sanitarios en los territorios y comunidades fumigadas solo fueron reconocidos parcialmente, lo que fue suficiente para la suspensión del PECIG bajo la figura del principio de precaución.
- Cabe destacar que si bien la experticia de actores técnico-científicos del gobierno en su mayoría, y de forma continuada durante la implementación de la política presentó serios reparos sobre la evidencia usada como base para la toma de decisiones, su producción documental fue desechada o activamente ocultada a la opinión pública por parte de los tomadores de decisiones. Las reservas de los cuadros técnicos de las instancias de control resultaron en una suerte de salvamento de voto, más que en elementos clave para la toma de decisión sobre la política, marcando un claro constreñimiento del campo sociopolítico a la producción, circulación y uso del conocimiento producido y defendido localmente.

- La construcción del perfil toxicológico del glifosato fue una disputa abierta durante toda la controversia. La primacía de recursos de autoridad, poder y financieros de los promotores de la política hizo que la mayor parte del periodo de implementación del PECIG fueran las industrias productoras y el gobierno de EE.UU quienes determinaran la versión del perfil de toxicidad considerada científicamente correcto. Aun así, la epidemiología salvaje, y las investigaciones de campo, dieron fuerza a una verdad social que interpelaba de forma contundente dicha construcción científica, pero que no logró llegar a los espacios de toma de decisiones de forma vinculante, ni se constituyó en ningún momento como la verdad aceptada en el campo científico.
- Se debe señalar que, en todo caso, el bloque de promotores del PECIG mostró cierto grado de heterogeneidad en sus posiciones de la defensa de los conocimientos científicos usados para la defensa de las AAG. Se pueden identificar algunos actores que en ningún momento modificaron el discurso de defensa la inocuidad plena del PECIG, y cuya mayor variación discursiva fue la introducción del elemento del “uso seguro” como estrategia de transferencia de la responsabilidad sobre el riesgo desde el producto comercial hacia los usuarios del mismo. Estos actores también se caracterizaron por generar estrechas alianzas con actores técnico-científicos ampliamente cuestionados tanto en el campo académico, como en el político, en donde su vigencia como autoridad académica parecía depender exclusivamente de su vinculación con sectores gubernamentales con altos recursos de poder. Con todo, la mayoría de actores promotores del PECIG migraron del discurso de la inocuidad al del riesgo aceptable, como parte de la transformación del campo de disputa sobre la política producida por la judicialización de la misma, que implicaba la aceptación parcial del conocimiento sobre nocividad de las AAG producido por los detractores.
- Un elemento importante de la controversia fue la estrategia de equiparación o diferenciación del uso de productos con glifosato en condiciones agrícolas y en condiciones de aplicación del PECIG. En el caso de los promotores de la política, se resalta la continuidad de dicha equiparación para su tentativa de construcción discursiva de inocuidad o riesgo aceptable, siendo transversal la tentativa de reducción del riesgo al agente activo glifosato, y no de las formulaciones aplicadas efectivamente, con coadyuvantes y surfactantes, para los que al parecer hubo

mayor proximidad a un cierre epistemológico del conocimiento científico que señalaba su nocividad.

- Tanto los promotores como los detractores del PECIG entablaron relaciones de alineación/confrontación con instituciones científicas nacionales e internacionales frente al conocimiento científico que defendían. De parte de los promotores del PECIG, la posición que se mantuvo durante la mayor parte de la implementación de la política fue la de alineación y uso de las categorías de clasificación sobre la toxicidad aguda y crónica para el agente activo glifosato, y para productos comerciales con glifosato, en particular para el RoundUp®, producidas por instituciones industriales por medio de contratos privados, y reconocidas y replicadas por instituciones como la OMS, la IARC y la EPA. El clivaje de la posición del bloque de promotores del PECIG se dio alrededor de la clasificación de riesgo oncogénico del glifosato por parte de la IARC, que provocó la ruptura del posicionamiento del bloque de promotores, generando una diferenciación entre quienes rechazaron la nueva evidencia y deslegitimaron a la IARC como instancia productora de conocimiento científico para reafirmarse en la defensa de la inocuidad del glifosato, que incluyó a los promotores más acérrimos del PECIG, como algunas instituciones científica colombianas (INS), e instituciones gubernamentales, científicas y agroindustriales estadounidenses, incluyendo a Monsanto, que reeditaron el conflictos nocividad/inocuidad a escala global, cerrando filas alrededor de la crítica a la evidencia de la IARC. La reacción de los detractores del PECIG fue más moderada respecto a la reclasificación de la IARC, siendo que mayoritariamente se incorporó como un elemento adicional al conjunto de evidencias de nocividad sobre las AAG que defendían, y que provenían de múltiples fuentes científicas nacionales e internacionales.
- En general se puede señalar que la labor de producción de conocimiento del bloque de promotores del PECIG se concentró en la producción científica de expertos individuales seleccionados directamente por las instituciones políticas y militares de las que dependía la ejecución del PECIG, o que habían determinado en mayor medida su formulación e implementación. Las producciones bibliográficas de estos expertos se caracterizaron por un uso intensivo del conocimiento producido por las casas comerciales de los productos con glifosato, y se puede señalar que incluso dentro de los parámetros de la SPT, en el campo epidemiológico y toxicológico, los trabajos mostraban importantes debilidades metodológicas, y de manera marcada,

procedían a establecer extrapolaciones de resultados y recomendaciones que no se sustentaban en las evidencias que defendían.

- Una de las principales estrategias de los promotores del PECIG fue la de la creación de la incertidumbre permisiva, que argumentaba la necesidad de continuar las AAG en tanto no era posible demostrar la causalidad de los daños producidos por el PECIG. La situación partía de la constatación de la inexistencia de una línea de base para el desarrollo de los estudios de impacto, que en todo caso nunca fue desarrollada ni promovida por los actores promotores de la política, y por el contrario, sí se levantó con algunos estudios de los detractores del PECIG, como los del cordón fronterizo ecuatoriano.
- De parte de los detractores del PECIG, cabe señalar que a pesar de su heterogeneidad teórico-metodológica, en general se posicionaron próximos de posturas histórico-críticas, produciendo una multiplicidad de lecturas sobre las formas de afectación sanitaria, ecológica y territorial de la política, que dialogaban bien y ayudaban en la legitimación de la agenda política de disputa de los sujetos violentados y subalternizados por la política. A pesar de los severos constreñimientos al desarrollo del trabajo científico independiente de los detractores del PECIG, dados por el desfinanciamiento, la estigmatización y el ocultamiento de resultados, los conocimientos científicos producidos por dichos actores, así como su ejercicio de experticia, resultaron fundamentales para el proceso de judicialización del PECIG, que a la postre sería uno de los factores determinantes de su suspensión.

Para finalizar quisiéramos presentar algunos elementos de discusión sobre las implicaciones para el campo científico y político que pueden derivarse de nuestro trabajo. Como primer elemento queremos resaltar, que como señalado en el marco teórico, este trabajo resulta ser un aporte a la historia social y política, más allá de su énfasis de análisis sobre la controversia científica, sobre la que se dio extensa cuenta como elemento subsumido en la disputa sociopolítica del PECIG.

El devenir del PECIG cristalizó algunos de los elementos más problemáticos del accionar estatal durante el final del siglo XX y el inicio del siglo XXI, que permitieron demostrar que su ejercicio político se instauró sobre la violencia sistemática, la exclusión y la negación de la posibilidad de ser de los sujetos subalternizados de los territorios afectados por las AAG, que se constituyeron en verdaderos territorios de sacrificio, donde

las normas del Estado Moderno no parecían aplicar, y sobre los que se desarrolló una territorialización de sobreexplotación y aniquilación.

En todo caso, el ejercicio de las poblaciones de los territorios agredidos, que se constituyeron en sujetos políticos capaces de disputarse la toma de decisiones sobre el PECIG por medio de la movilización social y la judicialización de la política, implicó la resistencia a décadas de agresión, hasta encontrar en la modificación del énfasis de la política interna estadounidense la ventana de oportunidad para usar los elementos de poder que habían ganado en disputas previas, como herramientas para profundizar la crisis de la política de AAG y aportar para su suspensión.

Si bien se debe señalar que algunos actores técnico-científicos, así como algunos actores del ministerio público, e incluso actores del poder judicial entraron en diálogo y tomaron acción atendiendo a la agenda política de reivindicaciones del movimiento social cocalero, estos ejercicios fueron excepcionales, siendo que ni el ejercicio científico mayoritario, ni el ejercicio de los actores de los poderes públicos fueron garantía de derecho para las comunidades afectadas por el PECIG. En todo caso, a pesar de ser la excepción, dichos ejercicios de articulación de experticias y poderes sociales, resultaron en productos, como los conocimientos científicos sobre la nocividad del glifosato, muy potentes en términos de las mediaciones que permitieron en la disputa política. Este debe ser un punto de referencia para los actores científicos, como el autor de este documento, preocupado por comprender mejor su papel en procesos de transformación, especialmente si se considera la marginalidad del papel que el resto de conocimientos científicos adquirió en la toma de decisiones del PECIG, en donde fue el marco ideológico y político de los promotores del PECIG los que seleccionaron de forma muy restringida un cuerpo de conocimientos “suficientes” para la defensa de la política.

En todo caso, queda patente el carácter excluyente y autoritario de las arenas de decisión estatales, que resultaron prácticamente impenetrables para los actores sociales afectados por el PECIG. La falta de participación y control ciudadano probablemente fue uno de los elementos centrales en la falta de garantías efectivas de control y vigilancia del PECIG, que a la postre permitieron la incertidumbre permisiva, en la que se desarrolló por mucho tiempo la política. Por ello, parece necesario el llamado a la necesidad de mecanismos efectivos de participación ciudadana, no sólo para el control y vigilancia de las políticas públicas relacionadas con el problema de las drogas, sino con los procesos de producción de conocimiento científico asociados a las mismas.

En este punto quisiéramos reconocer la acción social y política de los actores detractores del PECIG, especialmente de aquellos que desde los territorios afectados resistieron la mayor carga de violencia y costos de la disputa, incluyendo a los actores científicos afectados por este proceso, señalando que las críticas sobre su actuación desarrolladas durante este trabajo es en pro de la reflexividad sobre el accionar político que promueva transformaciones igualitarias.

Finalmente quisiéramos expresar que nuestro tránsito por el desarrollo de esta investigación nos permitió reencontrar sentido y perspectiva en nuestra labor científica, pasando de una percepción de futilidad de la actividad de producción de conocimientos histórico-críticos de cara a los enormes recursos de poder de los tomadores de decisión empeñados en negarlos y ocultarlos, a la comprensión de la potencia de las acciones que se desarrollan enraizadas en territorios subalternizados, de la manos de sujetos políticos que resisten y construyen posibilidades democráticas de vida digna. Este trabajo tiene ese sentido, y sus derivaciones continuaran transitando el necesario camino del diálogo de saberes y la construcción colectiva de formas de hacer ciencias democráticas.

Referencias

Acción Ecológica. (2003). *Impacto de las fumigaciones del Plan Colombia en la frontera ecuatoriana. La guerra oculta contra las comunidades*. Acción Ecológica, Quito, Ecuador.

_(2004). *Frontera: daños genéticos por las fumigaciones del Plan Colombia*. Acción Ecológica, Quito, Ecuador.

Acción Ecológica, Acción Creativa, Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU), Frente Ecuatoriano de Derechos Humanos (FEDHU), Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). (2003). *Impactos en Ecuador de las fumigaciones a cultivos ilícitos en Colombia*. Amicus Curiae. Quito, Ecuador.

Almeida-Filho N. (1992). *Epidemiología sin números: Una introducción crítica a la ciencia epidemiológica*. Serie PALTEX para ejecutores de programas de salud No 28. OPS.

_(2000). *La ciencia tímida: ensayos de desconstrucción de la epidemiología*. Lugar Editorial.

Almeida-Filho N. y Silvapaim J. (1999). *La crisis de la salud pública y el movimiento de la salud colectiva en Latinoamérica*. Cuadernos Médico Sociales (Rosario), 75: 5-30

Arias MA., Camacho A., Ibáñez AM., Mejía D., y Rodríguez C. (2014). *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿cómo construir un posconflicto sostenible?*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.

Asamblea Departamental del Caquetá. (1998). Comunicación a la Ministra de Justicia Alma Beatriz Rengifo. 4 de junio de 1998, Florencia, Caquetá.

Auditoría Ambiental Erradicación de Cultivos Ilícitos. (1997). *Acerca del Uso de Tebuthiuron en una Fase Piloto*. Presentado ante el CNE como documento de trabajo el 5 de agosto de 1997.

Bloor D. (1991). [1976] *The Strong Programme in the Sociology of Knowledge*. En: *Knowledge and Social Imagery*. The University of Chicago Press, Chicago: 3-23.

Bourdieu P. (1983). *El Campo Científico*. En: Bourdieu P., Ortiz R. (1983) *O campo científico*. São Paulo: Ática: 122-155.

_(2002). Campo intelectual y proyecto creador. En: Bourdieu P. *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Buenos Aires: Montessor: 9-59.

_(2002a). Campo de poder, campo intelectual y habitus de clase. En: Bourdieu P. *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Buenos Aires. Montessor: 97-118.

_(2002b). Algunas propiedades de los campos. En: Bourdieu P. *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Buenos Aires. Montessor: 119-126.

Breilh J. (2003). *Epidemiología crítica: ciencia emancipadora e interculturalidad*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Caicedo Atehortúa JM. (2016). “¿Ésta es la paz de Santos?”: el partido Centro Democrático y su construcción de significados alrededor de las negociaciones de paz. *Revista CS*, (19), 15-37. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5619130>

Camacho A. y López Restrepo A. (1999). Perspectivas críticas sobre el narcotráfico en Colombia: Análisis de una encuesta. En: Camacho, A., López Restrepo, A., Thoumi, F. (Eds.). (1999.) *Las Drogas: una guerra fallida. Visiones críticas*. Marzo de 1999, Tercer mundo editores ver arriba. P. 1-92.

Camacho A., López Restrepo A., Thoumi F. (Eds.). (1999). *Las Drogas: una guerra fallida. Visiones críticas*. Marzo de 1999, Tercer mundo editores.

Camacho A. y Mejia D. (2012). The health consequences of aerial spraying of illicit crops: the case of Colombia. Recuperado de: <https://economiatest.uniandes.edu.co/sites/default/files/imagenes/eventos/Camacho-and-Mejia-The-health-consequences-of-aerial-spraying-of-illicit-crops.pdf>

_(2015). The Health Consequences of Aerial Spraying of Illicit Crops: The Case of Colombia. CGD Working Paper 408. Washington, DC: Center for Global Development. Recuperado de <http://www.cgdev.org/publication/health-consequences-aerial-spraying-illicit-crops-case-colombiaworking-paper-408>

_(2017). The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia. *Journal of Health Economics*, 54, 147-160.

Carneiro F., Giraldo L., Rigotto R., Friedrich K., Burigo A. (Orgs.) (2015). *Dossiê ABASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Expressão Popular, Rio de Janeiro.

Recuperado en: http://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acceso el 15/10/2015 a las 16:00.

Caycedo J. (2001). *Una guerra social de la globalización: Plan Colombia*. En: (2001) Falacias y Verdades sobre el Plan Colombia, CEIS-INEDO, pp. 51-92

Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). (2019). Base de datos de DD.HH. y violencia política. Aspersiones Aéreas Glifosato. 2000-2015. Recuperado de: www.nocheyniebla.org

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá. CNMH.

Comité Interinstitucional contra las Fumigaciones (CIF). (2015). *La verdad fumigada. Informe sobre las fumigaciones aéreas en la frontera Ecuador-Colombia*. Fondo Ágil – Comité Ecuménico de Proyectos, Ecuador.

Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. (2015). Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Recuperado de: https://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf

Comisión Científica Ecuatoriana. (2007). *El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera Ecuatoriana*. Quito, Ecuador, abril de 2007.

Congreso de la República. (1986). Ley 30 de enero 31 de 1986 por el cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1586799>

_(1992). Acta Plenaria N° 24 de la sesión ordinaria del 17 de marzo de 1992. Anales del Congreso, 24 de marzo de 1992.

_(1993). Ley 99 de diciembre 22 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/09/ley-99-de-1993.pdf>

_(2014). Ley 1712 de 2014 por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

Congreso de la República, Cámara de Representantes. (1994). Glifosato y sustitución de cultivos: Un debate que apenas comienza. Memorias del debate “Desarrollo Alternativo – Cultivos Ilícitos” convocado en la Comisión Primera por el H. Representante Luis Fernando Almario. Noviembre 30 de 1994. Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de Estado. (2009). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de abril de 2009, expediente 17000.

_(2009a). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente 17119.

_(2013). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sub-sección B, sentencia del 30 de enero de 2013, expediente 22060. Recuperado de [http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/18001-23-31-000-1999-00278-01\(22060\).pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/18001-23-31-000-1999-00278-01(22060).pdf)

_(2013a). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección primera, sentencia de 11 de diciembre de 2013. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/140/S1/11001-03-24-000-2004-00227-01.pdf>

_(2014). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sub-sección B, sentencia de 20 de febrero de 2014, expediente 29028. Recuperado de [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/142/S3/41001-23-31-000-2000-02956-01\(29028\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/142/S3/41001-23-31-000-2000-02956-01(29028).pdf)

_(2018). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sub-sección B, sentencia de 17 de septiembre de 2018, expediente 54756. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/212/19001-23-31-000-2010-00350-01.pdf>

Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). (1992). Acta sesión del 31 de enero de 1992. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1992a). Comunicado del Consejo Nacional de Estupefacientes a la Opinión Pública sobre la erradicación del Cultivo de Amapola. Santafé de Bogotá, 31 de enero de 1992.

_(1992b). Acta sesión del 18 de septiembre de 1992. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1992c). Acta sesión del 27 de noviembre de 1992. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1993). Acta sesión del 10 de febrero de 1993. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1993a). Acta sesión del 28 de junio de 1993. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1993b). Acta sesión del 19 abril de 1993. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1993c). Acta sesión del 22 diciembre de 1993. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1994). Resolución 001 del 11 de febrero de 1994.

_(1994a). Acta sesión del 26 de octubre de 1994. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1994b). Acta sesión extraordinaria del 21 de diciembre de 1994. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1994c). Acta sesión del 07 de junio de 1994. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1995). Acta sesión del 27 de febrero de 1995. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1995a). Acta sesión del 27 de marzo de 1995. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1995b). Acta sesión del 17 de julio de 1995. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1995c). Compromisos de Colombia frente al problema mundial de la droga: Plan Nacional.

_(1996). Acta sesión extraordinaria del 8 de marzo de 1996. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1996a). Informe sobre los resultados de la erradicación de los cultivos ilícitos durante 1995 y los primeros meses de 1996.

_(1996b). Cumplimiento de requisitos ante el Ministerio de Medio Ambiente, para continuar con el programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión con glifosato. Solicitud de designación de recursos. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1996c). Resolución No. 0001 Por medio de la cual se dispones el control del cemento gris y la gasolina en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Putumayo, Vaupés, Vichada y Meta. 13 de mayo.

_(1996d). Acta sesión del 10 de septiembre de 1996. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1997). Acta sesión del 7 de marzo de 1997. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1997a). Acta sesión del 13 de junio de 1997. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1997b). Acta sesión del 27 de junio de 1997. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1997c). Acta reunión extraordinaria del 4 de septiembre de 1997. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1998). Acta sesión del 30 de enero de 1998. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1998a). Acta sesión del 19 de marzo de 1998. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1998b). Acta sesión del 14 de abril de 1998. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1998c). Acta sesión del 21 de septiembre de 1998. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1998d). Acta sesión del 1 de octubre de 1998. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1998e). Acta sesión del 16 de octubre de 1998. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1998f). Acta sesión del 20 de octubre de 1998. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1998g). Acta sesión del 04 de diciembre de 1998. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1999). Acta sesión del 12 de febrero de 1999. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1999a). Acta sesión del 5 de agosto de 1999. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(1999b). Acta sesión del 15 de septiembre de 1999. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2000). Acta sesión del 16 de mayo de 2000. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2000a). Acta sesión del 27 de julio de 2000. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2000b). Acta sesión del 5 de diciembre de 2000. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2000c). Resolución número 0005 de 2000.

_(2001). Resolución No. 0017 del 04 de octubre de 2001 por la cual se adopta un procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión aérea con el herbicida glifosato dentro del marco Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/pecig/Resolucion0017-2001AQ.pdf>

_(2001a). Acta sesión del 15 de marzo de 2001. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2001b). Acta sesión del 30 de marzo de 2001. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2001c). Acta sesión del 17 de abril de 2001. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2001d). Acta sesión 16 de mayo de 2001. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2001e). Acta sesión del 30 de mayo de 2001. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2001f). Acta sesión 14 de junio de 2001. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2002). Acta sesión del 16 de enero de 2002. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2002a). Acta sesión del 2 de octubre de 2002. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2002b). Acta sesión del 1 de noviembre de 2002. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2003). Acta sesión del 27 de febrero de 2003. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2003a). Acta sesión del 04 de abril de 2003. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2003b). Acta sesión del 27 de junio de 2003. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2003c) Acta sesión del 01 de agosto de 2003. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2003d). Acta sesión 31 de octubre de 2003. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2003e). Acta sesión del 28 e noviembre de 2003. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2003f). Acta sesión del 19 de diciembre de 2003. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2003g). Resolución 0013 del 27 de junio de 2003. Recuperada de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/pecig/Resolucion0013jun2003.pdf>

_(2004). Acta sesión del 02 de febrero de 2004. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2004a). Acta sesión del 07 de mayo de 2004. Documento inédito. Consejo Nacional de Estupefacientes.

_(2007). Resolución 0026 del 08 de octubre de 2007. Por la cual se autoriza la erradicación de cultivos ilícitos en áreas de resguardos indígenas del país donde se hayan surtido procesos de consulta previa. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/pecig/Resolucion0026-2007CNE.pdf>

_(2013). Resolución No. 0013 del 27 de junio de 2013. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/pecig/Resolucion0013jun2003.pdf>

_(2015). Resolución número 0006 del 29 de mayo de 2015. Por la cual se ordena la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea. Recuperado de: http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/pesig/resolucion_0006_29mayo_2015_suspension_aspersion.pdf

Consejo Nacional de Estupefacientes y Ministerio de Justicia y del Derecho. (1995). Plan Nacional para la Superación del Problema de la Droga.

Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR). (2005). *Plan Colombia No – Impactos de la Intervención*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.

Corte Constitucional. (1993). Sentencia No. SU-067 de 1993. Recuperada de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/SU067-93.htm> Consultado el: 15 de marzo de 2019, a las 11:15.

_(2003). Sentencia SU-383 de mayo del 2003. Recuperada de http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Documentacion_cronologica_de_las_fumigaciones_en_Colombia_1978-2015.html Consultado el: 15 de marzo de 2019, a las 11:15.

_(2014). Auto 073 del 27 de marzo de 2014. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2014/a073-14.htm>

Defelipe Díaz S. M. (2013). Análisis de la relación discursiva entre el expresidente Álvaro Uribe Vélez y el presidente Juan Manuel Santos durante el periodo agosto de 2010 a junio de 2012. Tesis de grado para optar al título de comunicación social y periodismo de la Universidad de la Sabana.

Defensoría del Pueblo. (2001). Resolución Defensorial No. 004. Sobre el impacto de fumigaciones en 11 proyectos de desarrollo alternativo en el Putumayo. Febrero 12 de 2001.

_(2001a). Informe Defensorial No. 2. Seguimiento a la resolución Defensorial No. 4 del 12 de febrero de 2001.

_(2002). Resolución Defensorial Nacional No. 026. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el Marco del Conflicto Armado y de las Fumigaciones de los Cultivos de Coca en el Departamento del Putumayo. Bogotá D.C., octubre 9 de 2002.

Departamento de Estado. (1996). Informe sobre la estrategia internacional para el control de narcóticos. 1 de marzo de 1996, Washington, EE.UU.

_(1998). Declaración concerniente al Tebuthiuron. Concepto emitido para la Dirección Nacional de Estupefacientes. Febrero 10 de 1998.

_(2000). Propuesta técnico económica contratación de la auditoría técnica para aplicación, seguimiento y monitoreo del programa de erradicación de cultivos ilícitos por aspersión aérea. Documento de trabajo presentado ante el CNE el 5 de diciembre de 2000.

_(2002). La Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos de Coca en Colombia. Recuperado de:

http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/informefumigacioneseeeuu200209161.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). Programa de Desarrollo Alternativo. Documento CONPES 2734, 12 de octubre de 1994, Bogotá D.C.

_(2006). Balance Plan Colombia 1999 – 2005. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Balplan_Col_espanol_final.pdf Consultado el 09/09/2020 a las 17:35.

_(2016). Plan Colombia: Balance de los 15 años. Recuperado de https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN_COLOMBIA_Bolitin_180216.pdf Consultado el 09/09/202 a las 17:35.

Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE). (1991). Anteproyecto: Plan nacional para la superación del problema de la droga. Documento de trabajo presentado al CNE en sesión del 31 de enero de 1992.

_(1992). Programa Nacional de Desarrollo Alternativo. Documento de trabajo presentado al CNE el 28 de enero de 1992.

_(1994). Consideraciones técnicas y jurídicas sobre la erradicación de cultivos ilícitos. Documento de trabajo presentado al CNE el 21 de diciembre de 1994.

_(1994a). Informe de erradicación de cultivos ilícitos. Documento de trabajo presentado al CNE el 26 de octubre de 1994.

_(2001). Comunicación al Ministerio de Justicia y del Derecho. Mayo 9 del 2001.

_(2001a). La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas. Acciones y resultados 1999-2000. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Dow Elanco. (1997). Comunicado a la Dirección Nacional de estupefacientes con relación al producto Tebuthiuron. 16 de julio de 1997.

Engelhardt HT. y Caplan AL. (2003). [1987] Introduction. Patterns of controversy and closure: the interplay of knowledge, values, and political forces. En: Engelhardt HT. y Caplan AL. (Eds.). *Scientific controversies: Case studies in the resolution and closure of disputes in science and technology*. Cambridge University Press: 27-48.

Epstein S. (2008). Culture and science/technology: Rethinking knowledge, power, materiality, and nature. In: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 619(1), 165-182.

Eslava JC. (2004). Tensiones y confluencias. Una mirada fugaz al triple legado de los estudios histórico sociales sobre la ciencia. *Revista Colombiana de Sociología*. No. 23, 2004: 159-180.

Estrada JH. (2010). Contexto político y económico del surgimiento de la salud pública moderna en el periodo 1872-1914. *Universitas Odontológica*, 29(63).

Firpo-Porto M. y Finamore R. (2012). Riscos, saúde e justiça ambiental: o protagonismo das populações atingidas na produção de conhecimento. *Ciência & saúde coletiva*, 17(6).

Foucault M. (1977). Historia de la medicalización. *Educ Med Salud*, 11(1), 3-25.

_(1992). Verdad y poder. En: *Microfísica del poder*. Ed. La Epiqueta, Madrid, pp. 175-189.

Galindo C. (2006). Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. *Íconos*, Número 27. Recuperada de: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/205>

de Gamboa Tapias C. (2010). ¿Adiós a la democracia? Un análisis de las propuestas de paz en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y su incidencia en las instituciones democráticas. *Estudios de Filosofía*, (42), 9-42.

García Jaramillo L. (2012). Éxitos moderados y extravíos permanentes de la política antidrogas en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 14(26), 337-345. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v14n26/v14n26a17.pdf>

García P. (2016). Asamblea constituyente y nueva Constitución Política de Colombia 1991: Entre la esperanza, la reforma y la continuidad del conflicto interno. En: Quiero, F., Gajardo, J. (Eds.) *Por una Asamblea Constituyente: mecanismos, procesos y contenidos para una nueva constitución*. CLACSO.

García Villegas M. (2000). Estado, derecho y crisis en Colombia. *Estudios Políticos*, (17), 11-44. Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/17399>

Gaviria C. (07 de marzo de 2019). Ponencia en la Audiencia Pública Seguimiento cumplimiento Sentencia T-236 de 2017.

Glassman J. (1992). Counter-insurgency, ecocide and the production of refugees. Warfare as a toll of modernization. En: *Refuge*, Vol, 12, No. 1, junio de 1992.

Gobierno Nacional de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2012). Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

_(2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de agosto de 2016. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/24_08_2016acuerdofinalfinal-1472094587.pdf

Gobierno Nacional de la República de Colombia, Gobierno Nacional de la República de Ecuador. (2013). Acuerdo entre la República del Ecuador y la República de Colombia para la solución de la controversia existente en la Corte Internacional de Justicia, relativa a la erradicación aérea por Colombia de los cultivos ilícitos cerca de la frontera con Ecuador.

González CA. (2015). Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia. *Estudios políticos*, (46), 243-261. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/164/16433765013.pdf>

González M. (2005). Estado del arte de los estudios descriptivos, analíticos y/o experimentales realizados sobre el glifosato (isopropilamina de N-Fosfonometil Glicina) y su relación con la exposición ocupacional en los trabajadores de las zonas de erradicación de cultivos en Colombia (2000 – 2005). Trabajo de Grado para optar al Título de Especialista de Salud Ocupacional, Universidad Nacional de Colombia.

Gonzales Posso JC. (7 de marzo de 2019). Comunicación personal.

González S. (2006). *El Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Aérea de Glifosato: hacia la clarificación de la política y su debate*. Bogotá: Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delitos (CEODD), Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

Grupo de Estudios Sobre Colonialidad (GESC). (2012). *Estudios Decoloniales: Un panorama general*. KULA. Antropólogos del Atlántico Sur. pp. 8 – 21.

Helling C. (1998). Medición ambiental del uso del herbicida Tebuthiuron para erradicar cultivos ilícitos de Coca en Ultramar. Revisión 1990-1997) Documento preparado para el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

Hernández M. (2000). Proceso socio-político y salud en Colombia: 1958-1993. En: *Tierra firme*, 72, Año 18, Vol. XVIII: 663-682.

_(2001). El enfoque sociopolítico para el análisis de las reformas sanitarias en América Latina. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 19 (1), enero-junio: 57-70

_(2002). *La salud fragmentada en Colombia, 1910-1946*. Bogotá: Instituto de Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia.

_(2004). *La fragmentación de la salud en Colombia y Argentina*. Una comparación Sociopolítica. 180-1950. Bogotá: Colección Sede No. 27. Universidad Nacional de Colombia.

_(2011). Desigualdad, inequidad e injusticia en el debate actual en salud: posiciones e implicaciones. En: Eibenschutz C, Tamez S, González R (comp.) *¿Determinación social o determinantes sociales de la salud?* México DF: Universidad Autónoma Metropolitana: 169-192.

Hernández M., Eslava J., Vega Man., Arrubla D., Henao L., Rodríguez J., Vega Mar. (2016). Trayectorias comparadas de la salud. Brasil, México y Colombia, 1930-2014. Informe final de investigación (inédito).

Iglesias J. (2003). *Los efectos de las fumigaciones sobre el desarrollo alternativo (1994 - 2002)*. Bogotá: Centro de Estudios Socioculturales e internacionales - CESO. Editorial Uniandes.

Instituto Colombiano de Agropecuario (ICA). (1990). Resolución 0064 del 19 de junio de 1990.

Instituto Nacional de Salud (INS). (1986). Comité de Expertos en Herbicidas: Implicaciones del uso de herbicidas en la erradicación de cultivos ilícitos. Serie de Notas e Informes Técnicos No. 11

_(2015). Apreciaciones al informe de la IARC y su potencial impacto en el uso del herbicida glifosato en Colombia. Recuperado de:

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/INS/reporte-iarc-herbicida-glifosato.pdf>

Internacional Agency for Research on Cancer (IARC). (2006). IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans. Preamble. Recuperado el 10/10/2015 de <http://monographs.iarc.fr/ENG/Preamble/CurrentPreamble.pdf>

_(2015). Monographs Volume 112: some Organophosphate Insecticides and Herbicides: Diazinon, Glyphosate, Malathion, Parathion, and Tetrachlorvinphos. Recuperado el 10/10/2015 de <http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol112/mono112-09.pdf>

_(2016). Q&A on Glyphosate. Recuperado el 10/10/2015 de https://www.iarc.fr/en/media-centre/iarcnews/pdf/Q&A_Glyphosate.pdf

Isacson A. (2015) *Even if Glyphosate were safe, fumigation in Colombia would be a bad policy. Here's why.* Recuperado el 29/04/2015 de <https://www.wola.org/analysis/even-if-glyphosate-were-safe-fumigation-in-colombia-would-be-a-bad-policy-heres-why/>

Jasanoff S. (2006). 2. Ordering knowledge, ordering society. En: Jasanoff, S. (2006 [2004]) *States of knowledge. The co-production of science and social order.* Routledge, New York:13-45.

Jessop R. (2002). *El futuro del Estado capitalista.* Madrid: Catarata.

Kalmanovitz S., Vargas R., Borrero C. (Comp.). (1994). *Drogas, poder y región en Colombia.* Santafé de Bogotá D.C., Cinep.

Knorr-Cetina K., Mulkay M. (1983). Introduction: Emerging Principles in Social Studies of Science. In: knorr-Cetina, K., Mulkay, M., eds. *Science Observed - Perspectives on the Social Study of Science.* London: Sage, pp. 1-17.

Lacera Rua A. (Comp.). (1995). *Sierra Nevada de Santa Marta: Glifosato, marihuana y otras cosas.* Santa Marta, Colombia. Universidad del Magdalena.

León Sicard TE., Salcedo JB., Pérez CT., Baquero CL., Rojas CNR. & Hernández CPR. (2005). Observaciones al 'Estudio de los efectos del programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y en el medio ambiente'. Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de:

http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Observaciones_IDEA_a_estudio_impactos_cultivos_y-PECIG_CICAD_11mayo2005.pdf

López de la Roche F. (2015). El gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2015: Cambios en el régimen comunicativo, protesta social y proceso de paz con las FARC. *Análisis Político*, 28(85), 3-37. Recuperado de: <https://doi.org/10.15446/anpol.v28n85.56244>

Lozano M. (2007). El síndrome de Rashomon o la comunicación de la ciencia y la tecnología en situaciones de conflicto. *Redes*, 1(1), 235-260.

_(2008). El nuevo contrato social sobre la ciencia: Retos para la comunicación de la ciencia en América latina. *Razón y Palabra*, 13(65).

_(2009). 6. La percepción social del conflicto y de la participación pública en ciencia y tecnología. En: *Observatorio Colombiano de Tecnología. Percepciones sobre la ciencia y la tecnología en Bogotá*. Ed. Sandra Daza Caicedo. Bogotá: 185-198.

Madrid C. (2010). La ciencia y el relativismo. Una apología materialista de la razón. En: Jesús G. Maestro, J., Enkvist, I. (eds.) *Contra los mitos y sofismas de las "teorías literarias" posmodernas*. Academia del Hispanismo, Vigo: 441-458.

_(31 de enero de 2012). I. De las guerras de la cultura a las guerras de la ciencia. El giro sociológico y el porvenir de la gnoseología [Archivo de video]. Conferencia dictada en la Fundación Gustavo Bueno, Oviedo, España. Recuperado de <http://www.fgbueno.es/act/efo017.htm>

_(31 de enero de 2012a). II. La vida en el laboratorio. La construcción material de los hechos científicos [Archivo de video]. Conferencia dictada en la Fundación Gustavo Bueno, Oviedo, España. Recuperado de <http://www.fgbueno.es/act/efo017.htm>

_(01 de febrero de 2012). III. Razones e intereses. A vueltas con la construcción social y la simetría [Archivo de video]. Conferencia dictada en la Fundación Gustavo Bueno, Oviedo, España. Recuperado de <http://www.fgbueno.es/act/efo017.htm>

_(01 de febrero de 2012a). IV. Dos dogmas de los estudios sociales de la ciencia: el dilema prescripción/descripción y la distinción Naturaleza/Cultura [Archivo de video]. Conferencia dictada en la Fundación Gustavo Bueno, Oviedo, España. Recuperado de <http://www.fgbueno.es/act/efo017.htm>

Maldonado A. (Comp.). (2011). Aspersiones aéreas en la frontera: 10 años. Serie: *Ciencia y Conciencia... desde abajo No 1*, diciembre de 2011. Ed. Clínica Ambiental.

Maldonado O. (2014). Cortes, expertos y grupos de interés: Movilización y localización del conocimiento experto en la sentencia C 355 de 2006. *Universitas humanística*, (77), 327-353.

Mamacoca. (2000). Cultivos ilícitos, pactos sociales y proceso de paz en Colombia. Recuperado de http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Cultivos_ilicitos_pactos_sociales_2001.htm#_ftnref1

_(2016). Documentación cronológica de las fumigaciones en Colombia: 1978-2015. Recuperado de: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Documentacion_cronologica_de_las_fumigaciones_en_Colombia_1978-2015.html

Mann M. (1993). Capítulo 3. Una teoría del Estado moderno. En: *Las fuentes del poder social, II*. Cambridge University Press: 70-131.

Markle G. y Petersen J. (1981). Controversies in Science and Technology. A protocol for Comparative Research. En: *Science, Technology, and Human Values*, Vol. 6, No. 34 (Winter): 25-30.

McMullin E. (2003). Scientific controversies and its termination. En: Engelhardt, H. T., & Caplan, A. L. (Eds.). *Scientific controversies: Case studies in the resolution and closure of disputes in science and technology*. Cambridge University Press: 49-92.

Mejía D. y Restrepo P. (2013). The Economics of the War on Illegal Drug Production and Trafficking. *Documento CEDE # 53*, Universidad de los Andes, November.

_(2016). The economics of the war on illegal drug production and trafficking. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 126, 255-275.

Mejía D., Restrepo P., y Rozo S. (2014). On the Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from a Quasi-experiment in Colombia. Mimeo, Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22665/On0the0effects0perim0in0Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mejía J. M. (2011). Santos cerca de la independencia: preámbulo a la desintegración de la Unidad Nacional. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 1(5). Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Jose-Manuel-Mejia-Villena/publication/215561121_Santos_cerca_de_la_independencia_preambulo_a_la_desintegracion_de_la_Unidad_Nacional/links/0a2b53f50bb1be954702d220/Santos-cerca-de-la-independencia-preambulo-a-la-desintegracion-de-la-Unidad-Nacional.pdf Consultado el

Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial. (2003). Comunicación dirigida al Consejo Nacional de Estupefacientes con asunto de la Resolución 0013 del 27 de Junio de 2003. Recibida el 4 de septiembre de 2003.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (1993). Una visión integral del problema de la droga. Santa Fe de Bogotá, marzo de 1993.

_(2002). Propuesta Alternativa del Programa de Monitoreo Ambiental. Plan de Manejo Ambiental del PECIG. Documento de trabajo presentado al CNE en la sesión del 16 de enero de 2002.

_(2011). Decreto 3183 del 02 de septiembre de 2011 por el cual se suprime la Dirección Nacional de Estupefacientes, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Septiembre/02/dec318302092011.pdf>

Ministerio de Medio Ambiente. (1994). Decreto 1753 del 3 de agosto de 1994 por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1299>

_(2001). Resolución 0341 del 4 de mayo de 2001 por medio de la cual se adoptan unas decisiones en relación con el Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/pecig/Resolucion0341may2001MinAmbiente.pdf>

_(2001a). Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001 por medio de la cual se impone un plan de manejo y se toman otras determinaciones. Recuperado de

<http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/pecig/Resolucion1065nov2001MinAmbiente.pdf>

_(2002). Resolución 0108 del 31 de enero de 2002 por la cual se resuelven unos recursos de reposición y se toman otras determinaciones. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/pecig/Resoluci%C3%B3n%20108ene2002MinAmbiente.pdf>

Ministerio de Medio Ambiente, CORPOICA, ICA, IDEA, IDEAM, INGEOMINAS, Instituto Von Humbolt, IGAC, Jardín Botánico de Bogotá, RAPALMIRA, Universidad Nacional de Colombia. (1998). Los riesgos ambientales del uso del herbicida Tebutiuron en la erradicación de cultivos ilícitos. Documento de trabajo presentado ante el CNE en la sesión del 14 de abril de 1998.

Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). Parte I Glifosato. 23 de noviembre de 2014, Orden décimo quinta del Auto 073 de 2014. Recuperado de: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes//191_Parte%20I%20Glifosato.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores. (1998). Palabras del señor Ministro de Relaciones exteriores, Doctor Guillermo Fernández de Soto, ante la asamblea anual de la Asociación Nacional de Industriales – ANDI. Presentadas el 20 de agosto de 1998, Cartagena de Indias, Colombia.

_(1999). La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: Acciones y resultados en 1998. Santafé de Bogotá, D.C., Abril de 1999. Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.

Ministerio de Salud. (1991). Decreto reglamentario 1843 de 22 de julio de 1991, Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos III, V, VI, VII y XI de la Ley 09 de 1979, sobre uso y manejo de plaguicidas.

_(1992). Consideraciones sobre el uso de glifosato para controlar cultivos ilícitos en Colombia. Elaborado por la Comisión de Expertos Minsalud, Santa fé de Bogotá, enero de 1992.

_(1992a). Información sobre glifosato uso y toxicología. Boletín No. 1

_(1993). Plan de salud frente a la aplicación de herbicidas en la erradicación de cultivos ilícitos.

_(1994). Anotaciones para una posición de una autoridad sanitaria frente al uso de herbicidas químicos en la destrucción de cultivos destinados a la producción ilegal de alcaloides. Documento de trabajo presentado ante el Consejo Nacional de Estupefaciente el 21 de diciembre de 1994.

_(2000) Oficio SBP – 221 del 12 de septiembre de 2000.

Monroy C., Cortés A., Sicard D., Groot H. (2005). Citotoxicidad y genotoxicidad en células humanas expuestas in vitro a glifosato. *Biomédica*, 2005; 25:335-45

Múnera L. y Hoyos S. (1994). El glifosato y los cultivos ilícitos. En: *La legalización de la droga*. Bogotá: Universidad Nacional y Congreso de la República, Jurídica Radar.

Nieto M. (1995). Poder y conocimiento científico. Nuevas tendencias en historiografía moderna. En: *Revista Historia crítica*, No. 10.

Nivia E. (2001). Universidad de los Andes, Fundación Compartir, UNDCP (2001). En: Universidad de los Andes, Fundación Compartir, UNDCP (2001) Cultivos ilícitos en Colombia. Memorias del foro realizado el 17 y 18 de agosto de 2000. Ediciones Uniandes. pp. 133-142.

Noguera-Fernández A. y Criado de Diego M. (2011). La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina. En: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 13, núm. 1, enero-julio, 2011, pp. 15-29.

Observatorio Para la Paz. (2000). Plan Colombia: Juego de máscaras. En: *Conversaciones de Paz: Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz*. Ed. Indepaz, junio de 2000.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República. (2018). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. Tomo IV. La discusión del Punto 4- solución al Problema de las Drogas Ilícitas. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-4-proceso-paz-farc-drogas-ilicitas.pdf>

Olásolo H. (2015). La respuesta al fenómeno del narcotráfico en Colombia mediante fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos: análisis de legalidad a la luz del derecho internacional humanitario. En: *Revista Costarricense de Derecho Internacional*, Edición Especial, diciembre.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Ministerio de Educación, Ministerio de Comunicaciones. (1992). Encuesta nacional de percepción sobre el fenómeno de la droga en Colombia.

Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC). (2001). Admisión de Tutela OPIAC. Expediente T-517.583. Recuperado de: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Documentacion_cronologica_de_las_fumigaciones_en_Colombia_1978-2015.html

Organización de Naciones Indígenas de Colombia (ONIC), Proceso de Comunidades Negras (PCN), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO). (2002). Evaluación de las fumigaciones en Colombia. Destrucción de las zonas Rurales por el Plan Colombia. Agosto de 2002. Recuperado de: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/05/ONIC-Otros_Evaluacion_de_las_Fumigaciones_en_Colombia_2002.pdf

Osorio J. (2004). *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Palacio G. (1999). *Globalizaciones, Estado y narcotráfico*. Bogotá: Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales y Políticas Gerardo Molina, Universidad Nacional de Colombia.

Parlamento Europeo. (2000). Resolución del 01 de febrero del 2000 sobre el Plan Colombia y al apoyo al proceso de paz en Colombia. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/europa/parlamento/plancol01feb.html>

Parra LE. (1992). Auditoría ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos de amapola. Informe Semanal, marzo 27 a abril 3.

_(1992a). Auditoría Ambiental Para La Erradicación de Cultivos Ilícitos de Amapola. Informe Semanal, agosto 25 a 9 de septiembre.

_(1992b). Auditoría Ambiental Para La Erradicación de Cultivos Ilícitos de Amapola. Informe Semanal, octubre 13 al 27.

_(1997). Impacto ambiental de los cultivos ilícitos en Colombia. Coloquio, Año 5, No. 3, marzo de 1997, pp. 75-79.

Paz y Miño C. y Cortés A. L. (2011). *Glifosato: genética, salud y ambiente*. Inst. de Investigaciones Biomédicas.

Pinch T. y Leuenberger C. (2006). Studying scientific controversy from the STS perspective. Concluding remarks on panel 'Citizen Participation and Science and Technology. East Asian Science, Technology and Society.

Podlesky Mora E. (29 de mayo de 2019). Comunicación personal.

Policía Nacional, Dirección Antinarcóticos. (1993). Erradicación Cultivos de Marihuana. Informe presentado ante el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Porter D. (1999). *Health, civilization and the State*. London: Routledge.

Presidencia de la República. (1973). Decreto 1206 del 26 de junio de 1973 por el cual se crea el Consejo Nacional de Estupefacientes. Recuperado de: <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1242889> Consultado el: 28/02/2019 a las 10:15.

_(1990). Decreto 494 de febrero 27 de 1990 por el cual se expiden normas sobre el Consejo Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones conducentes al restablecimiento del orden público. Recuperado de <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1107814> Consultado el: 28/02/2019 a las 11:15.

_(1999). Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html> Consultado el: 20/07/2020 a las 08:00.

_(2002). Hacia un Estado Comunitario. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales. (1994). Comunicación para Gabriel de Vega Pinzón, Director General de Estupefacientes. Oficio PDAA4096 del 14 de diciembre de 1994.

Puyana Mutis A.M. (2000). Cultivos ilícitos, desarrollo regional y ambiental: hacia una agenda de la sociedad civil. En: *Conversaciones de Paz: Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz*. Ed. Indepaz, junio de 2000.

Quevedo E. (1996). ¿Políticas de salud o políticas insalubres? De la higiene a la salud pública en Colombia en la primera mitad del siglo XX. *Biomédica*, 16(4), 345-60.

_(2004). Cuando la higiene se volvió pública. *Revista de la Facultad de Medicina*, 52(1), 83.

Quevedo E., Borda C., Eslava J., García M., Guzmán M., Mejía P., Noguera C. (2004). *Café y gusanos, mosquitos y petróleo: el tránsito desde la higiene hacia la medicina tropical y la salud pública en Colombia, 1873-1953*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Raigoso CE. (2009). 3. Riesgo, confianza y consumo de medios. No sólo un asunto de datos. En: *Observatorio Colombiano de Tecnología. Percepciones sobre la ciencia y la tecnología en Bogotá*. Ed. Sandra Daza Caicedo. Bogotá: 131-148.

_(2018). Capítulo 3. Controlando el riesgo. En: En las fronteras del glifosato. Asociaciones en juego y el juego de las asociaciones. Tesis de doctorado.

Ramírez S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva sociedad*, 231(2011), 79-95. Recuperado de: <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2011/no231/7.pdf>

Restrepo E. y Rojas A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Ed. Samava.

Rocha R. (2011). *Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Rodríguez EC. (2015). El éxito relativo de la política de paz en Colombia. *Revista San Gregorio*, 1(9), 34-41. Recuperado de <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/55/6>

Rodríguez GP. (2014). Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿una misma derecha?. *Nueva Sociedad*, (254), 84. Recuperado de: <https://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/rodriguez.pdf>

Rosen G. (1993). *A history of public health*. Expanded edition. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Ruiz NY. (2011). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios demográficos y urbanos*, 26(1), 141-177. Recuperado de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102011000100141&lng=es&tlng=es.

Salazar A. (1998). *La cola del lagarto: drogas y narcotráfico en la sociedad colombiana*. Ed. Corporación Región & Enlace. Medellín, Colombia.

Salcedo A., Díaz S., González J., Rodríguez A., Varona M. (2012). Exposición a plaguicidas en los habitantes de la ribera del río Bogotá (Suesca) y en el pez Capitán. *Rev. Cienc. Salud*; 10 (especial): 29-41.

Salgado M. (2002). *Drogas, terrorismo e insurgencia. Del Plan Colombia a la Cruzada Libertad Duradera*. Quito: Ediciones de la Tierra.

Scarpetta O. (1991). Political Traditions and the Limits of Democracy in Colombia. En: *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol. 5, No. 2 (Winter, 1991), pp. 143-166.

Skocpol T. (1999). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En: Evans P, Rueschemeyer D, Skocpol T (Eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

Solomon KR., Anadón A., Cerdeira AL., Marshall J., Sanín, LH. (2005). Estudio de los efectos del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersion aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y en el medio ambiente. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 5. Recuperado de: <http://scm.oas.org/pdfs/2007/CP17420-S.pdf>

de Sousa Santos B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Ediciones Trilce.

Thoumi F. (1999). Las drogas ilegales y relaciones exteriores de Colombia: una visión desde el exterior. En: Camacho A., López Restrepo A., Thoumi F. (Eds.) (1999) *Las Drogas: una guerra fallida*. Visiones críticas. Marzo de 1999, Tercer mundo editores.

Tokatlian J. (2001). Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación fútil. Working Paper. Berkeley: University of Berkeley.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (2003). Expediente No. 2001-002-02. Acción popular accionada por Claudia Sampedro Torres y Héctor Suares y otros. Recuperado de http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Sampedro_O2-22_Tibunal_Cundinamarca_AccionPopular_13junio2003.pdf

Uprimny R. (1994). Narcotráfico, régimen político, violencias y derechos humanos. En: Kalmanovitz S., Vargas R., Borrero C. (Eds.) *Drogas, poder y región en Colombia*. Santafé de Bogotá D.C., CINEP, 1994.

_(1994a). Política criminal. En: Kalmanovitz S., Vargas R., Borrero C. (Eds.) *Drogas, poder y región en Colombia*. Santafé de Bogotá D.C., CINEP, 1994. Universidad de los Andes, Fundación Compartir, UNDCP.

_(2001). Cultivos ilícitos en Colombia. Memorias del foro realizado el 17 y 18 de agosto de 2000. Ediciones Uniandes.

Uribe C. (2001). Final Report. A study of the health complaints related to aerial eradication in Colombia. Department of Nariño, Municipality of El Tablón de Gómez. Bogotá, september, 2001.

Recuperado de: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Camilo_%20Uribe_%20glifosato_Narin_o_2001.pdf

_(2001a), Supuestos efectos del Glifosato en la salud humana. Bogotá, Diciembre de 2001. Recuperado de https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/wwwfseg1.pdf

Vargas R. (Comp.). (1995). *Droga, Poder y Región*. En: Vargas R. (Comp.) (1995) *Droga, Poder y Región en Colombia: impactos locales y conflictos*. Santa Fe de Bogotá D.C., CINEP, 1995.

_(1999). *Drogas, máscaras y juegos: Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*. Santafé de Bogotá, mayo de 1999, Editores Tercer Mundo.

_(1999a). *Fumigaciones y conflicto. Política antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

_(2001). Cultivos ilícitos, conflicto y proceso de paz en Colombia. En: Universidad de los Andes, Fundación Compartir, UNDCP (2001) *Cultivos ilícitos en Colombia. Memorias del foro realizado el 17 y 18 de agosto de 2000*. Ediciones Uniandes. pp. 229 - 242

Vargas R. y Barragán J. (1995). Amapola en Colombia: economía ilegal, violencias e impacto regional. En: Vargas R. (Comp.) (1995) *Droga, Poder y Región en Colombia: impactos locales y conflictos*. Santa Fe de Bogotá D.C., CINEP.

Varona M., Henao GL., Días S., Lancheros A., Murcia A., Rodríguez N., Álvarez VH. (2009). Evaluación de los efectos del glifosato y otros plaguicidas en la salud humana en zonas objeto del programa de erradicación de cultivos ilícitos. *Biomédica*, 2009; 29:456-75.

Vega RV. (2015). *La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de Los estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado*. Bogotá: Espacio Critico. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33458.pdf>

Vega-Vargas M., Eslava-Castañeda JC., Arrubla-Sánchez D., Hernández-Álvarez M. (2012). La reforma sanitaria en la Colombia de finales del siglo XX: aproximación histórica desde el análisis sociopolítico. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 11(23): 58-84.

Whitaker K. (2015). La aspersion ha ayudado a Colombia. *El Tiempo*, 10 de mayo de 2015, 2-8.

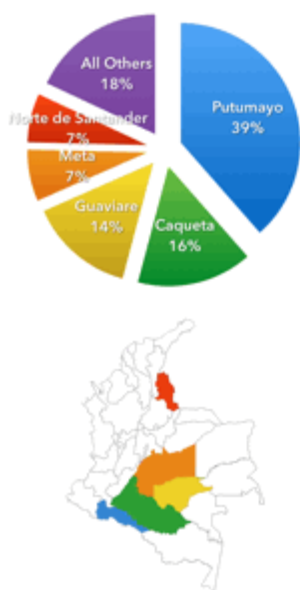
Wynne B. (2004). ¿Pueden las ovejas pastar seguras? Una mirada reflexiva sobre la separación entre conocimiento experto-conocimiento lego. *Revista Colombiana de Sociología*, (23), 109.

Anexos

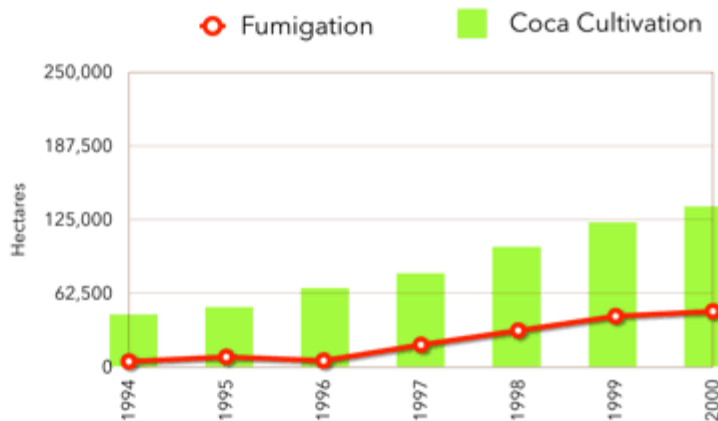
Anexo I – Presentación dinámica de cobertura territorial e intensidad de las AAG del PECIG

A continuación se presentan gráficas que magnifican el área de CDUI de coca en el país y la extensión de las acciones de AAG y erradicación manual forzada realizadas entre 1994 y 2014. Las imágenes son tomadas de Isacson (2015) quién acude a los datos del Departamento de Estado estadounidense para establecer la relación general de desarrollo de las AAG y la dinámica de los CDUI en el país. Cabe destacar que, como se mostrará en el apartado de resultados, estas cifras fueron objeto de controversia con los diversos gobiernos colombianos de la década del 2000, que sistemáticamente mostraron cifras de CDUI menores a las presentadas por el Departamento de Estado.

En tanto la construcción, legitimación y uso de las cifras aquí presentadas forma parte de las controversias suscitadas durante el devenir de la política, las mismas serán analizadas durante la presentación de resultados.

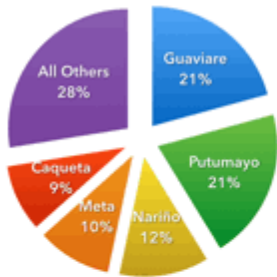


1994-2000: Fumigation Begins

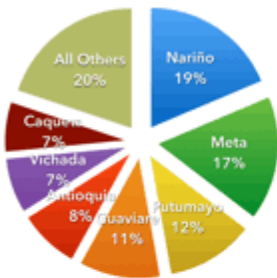
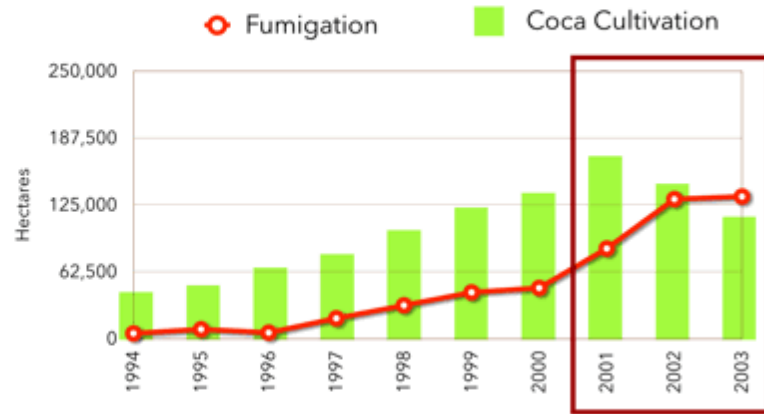


710

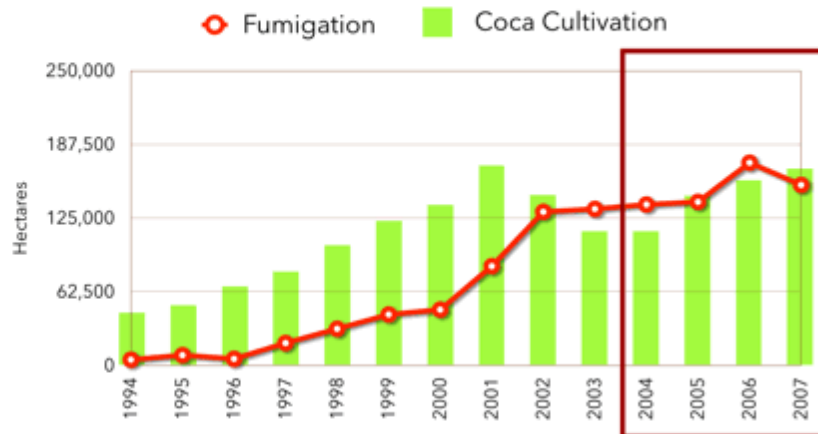
⁷¹⁰ La gráfica de pastel representa la distribución para el periodo de CDUI por departamento.



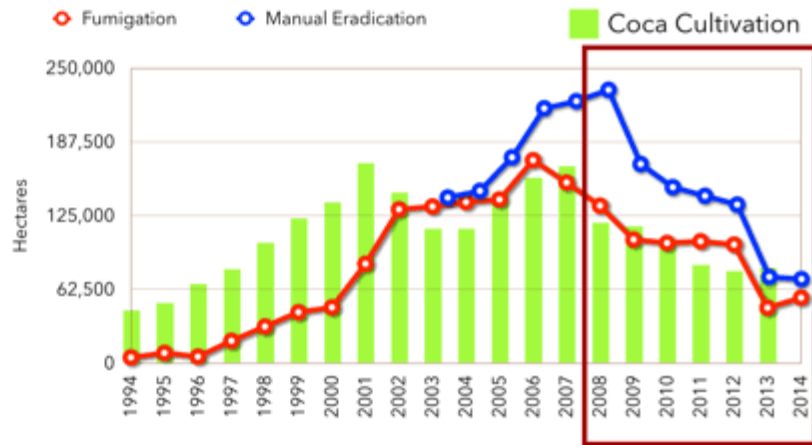
2001-2003: Coca Reduced



2004-2007: Fumigation Disappoints



2008-2013: Manual Eradication Reduces Coca



Anexo II – Guía entrevistas semiestructuradas

A continuación, se presenta la guía general diseñada para la realización de las entrevistas semiestructuradas. La misma fue adaptada dependiendo del actor entrevistado, suprimiendo o estructurando nuevas preguntas orientadas por criterios de pertinencia o saturación teórica.

El consentimiento informado se realizó de forma verbal en todas las entrevistas. Se informó sobre los objetivos de la investigación, la forma de gestión de la información entregada, la posibilidad de anonimizar la participación en la producción de los textos producto de la investigación, la posibilidad de autoexclusión de la investigación y de recuperación de la información brindada, así como de la posibilidad de entrar en contacto con el equipo investigador para cualquier proceso de información adicional o demás relacionados con la investigación.

GUIA ENTREVISTAS

A- IDENTIFICACIÓN Y AUTOIDENTIFICACIÓN DEL SUJETO FRENTE AL PROBLEMA

1. ¿Podría presentarse de manera resumida, considerando su trayectoria profesional o social, y su relación con el problema de las aspersiones con glifosato en Colombia?

Nota: Interesa ver como se presenta en términos de las fuentes de poder que representa y su posicionamiento en la correlación de fuerzas. Rastrear vinculación con núcleos de producción de evidencia sobre glifosato y filiación con actores sociales, políticos y científicos involucrados en la configuración de la política.

B- COMPRENSIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE LAS AAG.

2. ¿Cómo definiría usted el problema de las AAG?

Nota: Interesa ver la delimita del problema por parte del actor, y el énfasis que le da (científico-técnico, político, social, ético, etc).

3. ¿Quiénes están involucrados en el conflicto?

Nota: Interesa el mapeo de actores y la representación de correlación de fuerzas.

4. ¿Cómo se han tomado las decisiones sobre las AAG?

Nota: Interesa explorar cierres epistemológicos o cerramientos políticos de la controversia.

5. ¿Cuáles han sido los argumentos centrales en los procesos de toma de decisiones?

Nota: Interesa explorar los argumentos considerados validados e invalidados. De igual forma interesa observar el mapeo del conflicto argumental identificado por el actor, y la posición y justificación de dicha posición que le asigna a cada postura.

C- RELACIÓN DEL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y OTROS CONOCIMIENTOS CON LA TOMA DE DECISIONES

6. ¿Quiénes y cómo han construido los argumentos más importantes?

Nota: Interesa explorar los núcleos de conocimientos en disputa.

D- PREGUNTAS ADICIONALES PARA ACTORES CIENTÍFICOS

A) ¿Por qué aborda el estudio del problema de las AAG?

Nota: Interesa indagar motivaciones ético-políticas, de posicionamiento en el campo científico, de vinculación territorial, de trayectoria vital, económicos, entre otros.

B) ¿Desde qué perspectiva y con qué instrumentos lo realiza?

Nota: Interesa indagar sobre el *habitus*, los fundamentos teórico-metodológicos de su abordaje, la amplitud/delimitación del trabajo, y el diagnóstico de la relación de diferentes posturas epistemológicas con diferentes actores en disputa.

C) ¿Cuáles son los elementos más relevantes de su proceso de investigación?

Nota: Interesa indagar sobre recursos disponibles, actores participantes aliados-opuestos, relación con comunidades y territorios, relación con actores promotores-detractores del PECIG.

D) ¿Qué diferencia su abordaje del de otros actores científicos sobre el tema?

Nota: Interesa indagar sobre el posicionamiento en el campo científico, identificación de *habitus* en confrontación, etc.

E) ¿Qué diferencia sus resultados del de otros actores científicos?

Nota: Interesa indagar sobre la identificación de verdades científicas en disputa, cómo se construyen su legitimidad, crítica de alcances y límites propios y ajenos.

F) ¿Cómo han sido usados los resultados de su trabajo en la toma de decisiones sobre el PECIG?

Nota: Interesa indagar la labor de experticia de los actores científicos, su relación con espacios de toma de decisiones, su concepción de la relación entre conocimiento científico y campo político.

Anexo III – Consentimiento informado para realización de entrevistas semiestructuradas

CONSENTIMIENTO INFORMADO VERBAL

Este consentimiento pretende informar a los participantes de esta investigación de la naturaleza de la misma y los procedimientos a ser desarrollados. El objetivo es permitirle tomar una decisión informada sobre si participar o no de ella. En cualquier punto usted puede decidir finalizar su participación o excluir los datos aportados. De igual forma se ofrece la opción de anonimizar su participación. La presente investigación titulada “LA CONTROVERSIA SOBRE EL IMPACTO EN SALUD DE LAS ASPERSIONES AÉREAS CON GLIFOSATO EN LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO: PODER, SABER Y POLÍTICA PÚBLICA” es conducida por Javier David Rodríguez Ruiz en calidad de estudiante del Doctorado Interfacultades en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia.

Después ser informado verbalmente sobre los propósitos, objetivos y procedimientos de la investigación en curso, y los posibles riesgos que puedan derivarse de ella, se solicita autorización verbal grabada de los sujetos a ser incluidos en la misma para la realización de entrevistas semiestructuradas que serán videograbadas o audiograbadas.

Adicionalmente se informa que:

1. La participación en esta investigación es completamente libre y voluntaria, los participantes están en libertad de excluirse de ella en cualquier momento. De igual forma pueden solicitar información adicional sobre el proyecto o sus resultados en cualquier fase de desarrollo del trabajo.
2. Los participantes de la investigación no recibirán beneficio personal de ninguna clase.
3. Toda la información obtenida y los resultados de la investigación serán tratados confidencialmente. Esta información será archivada en medios físicos y electrónicos. El archivo del estudio se depositará en el archivo del Doctorado

Interfacultades en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia bajo la responsabilidad de los investigadores quienes resguardarán todo dato sensible de los participantes del estudio.

Por medio de su autorización verbal hace constar que la información presentada en este consentimiento informado ha sido entendida y aceptada de manera libre y espontánea.

Anexo IV – Concepto aprobatorio del proyecto por parte del Comité de Ética de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia



ACTA DE EVALUACIÓN: N° 019-324-17
Fecha: 13 de diciembre 2017

Nombre completo del proyecto: "LA CONTROVERSIA SOBRE EL IMPACTO EN SALUD DEL GLIFOSATO EN LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO: PODER, SABER Y POLÍTICA PÚBLICA".

Versión número: 01

Sometido por: el estudiante Javier D. Rodríguez Ruiz

Dirigido por: el profesor Mario Esteban Hernández Álvarez

Presentado por: el profesor Mario Esteban Hernández Álvarez, Coordinador Académico

Departamento o Sección: Doctorando Interfacultades de Salud Pública de la Facultad de Medicina

Fecha en que fue sometido a consideración del Comité: 13 de diciembre de 2017

EL COMITÉ DE ÉTICA DE INVESTIGACION DE LA FACULTAD DE MEDICINA. Se constituyó mediante la Resolución 152, (Acta No. 43 del 5 de diciembre de 1996) actualizado mediante resolución 008 (acta 03 de 27 de enero de 2011), de Consejo de Facultad el Comité de Ética de investigación, el cual está regido por la Resolución 008430 del 4 de octubre de 1993 del Ministerio de Salud de Colombia que estableció las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación en salud; los principios de la Asamblea Médica Mundial expuestos en su Declaración de Helsinki de 1964, última revisión del año 2000; y el código de regulaciones federales, título 45, parte 46, para la protección de los sujetos humanos, del departamento de salud y servicios humanos de los institutos Nacionales de Salud de los Estados Unidos (Junio 18 de 1991).

1. Sus miembros revisaron los siguientes documentos del presente proyecto:

- ✓ Carta de presentación del proyecto generada por la unidad básica o el departamento.
- ✓ Copia de la evaluación de los jurados o pares académicos que evaluaron y aprobaron el trabajo).
- ✓ Copia del proyecto completo de investigación,
- ✓ Dos resúmenes ejecutivos
- ✓ Dos copias del consentimiento informado (en español y cuando la investigación lo amerite).
- ✓ Hojas de vida resumidas de los investigadores y coinvestigadores del proyecto.
- ✓ Consideraciones éticas según resolución 8430 Ministerio de Salud.
- ✓ Resultados de evaluación por otros comités (si aplica).

2. El presente proyecto fue evaluado y aprobado por los siguientes miembros del Comité:

- | | | |
|---|--------------------------------|---|
| 1 | Amador Luis Roberto | Departamento de Patología |
| 2 | Arteaga Díaz Clara Eugenia | Pensionada Dpto. de Morfología |
| 3 | Díaz Cruz Luz Amparo | Departamento de Obstetricia y Ginecología |
| 4 | Duarte Gutiérrez Liz Marcela | Asesora Jurídica Facultad de Medicina |
| 5 | Duarte Torres Silvia Cristina | Departamento de Ocupación Humana |
| 6 | Guerrero Fonseca Carlos Arturo | Presidente Comité de Ética / Dpto. de Ciencias Fisiológicas |
| 7 | Parra Pineda Mario Orlando | Departamento de Obstetricia y Ginecología |

Recibido por el Comité de Ética el 13/12/17



[Página 1/1]
Elaboró Jeannette Pineda A.

Carrera 30 N°. 45-03
FACULTAD DE MEDICINA, Edificio 471 - 1 piso, Of.136
Commutador: (57) (1) 316 5000 ext. 15167
Bogotá, Colombia
eticasalud_fm bog@unal.edu.co

Patrimonio
de todos
los colombianos

3. El Comité consideró que el presente estudio:

- a. Es válido desde el punto de vista ético. La investigación involucra un riesgo igual al promedio para los sujetos que participan en ella. La investigación se ajusta a los estándares de la buena práctica clínica.
- b. El Comité considera que las medidas que están siendo tomadas para proteger a los sujetos humanos son adecuadas.

4. El Comité informará inmediatamente a las directivas institucionales:

- a. Todo desacato de los investigadores a las solicitudes del Comité.
- b. Cualquier suspensión o terminación de la aprobación por parte del Comité.

5. El Comité informará inmediatamente a las directivas, toda información que reciba acerca de:

- a. Lesiones o daños a sujetos humanos con motivo de su participación en la investigación Problemas imprevistos que involucren riesgos para los sujetos u otras personas.
- b. Cualquier cambio o modificación a este proyecto que haya sido revisado y aprobado por este comité

6. Cuando el proyecto sea aprobado, será por un periodo de un (1) año a partir de la fecha de aprobación.

7. El Investigador principal deberá:

- a. Informar de cualquier cambio que se proponga introducir en el proyecto. Estos cambios no podrán ejecutarse sin la aprobación previa del COMITÉ DE ÉTICA DE LA FACULTAD DE MEDICINA) excepto cuando sean necesarios para minimizar o suprimir un peligro inminente o un riesgo grave para los sujetos que participan en la investigación.
- b. Avisar de cualquier situación imprevista que se considere implica algún signo de riesgo para los sujetos o la comunidad o el medio en el cual se lleva a cabo el estudio.
- c. Informar de cualquier evento adverso serio de algún paciente, comunicando la situación al secretario y al presidente del Comité de Ética), de acuerdo con la normatividad que el INVIMA ha generado a este respecto.
- d. Poner en conocimiento del comité toda información nueva importante respecto al estudio, que pueda afectar la relación riesgo/beneficio de los sujetos participantes.
- e. Comunicar cualquier decisión tomada por otros comités con respecto a la investigación que se lleva a cabo.
- f. Informar de la terminación prematura o suspensión del proyecto explicando las causas o razones.
- g. Presentar a este comité un informe cuando haya transcurrido un año, contado a partir de la aprobación del proyecto. Los proyectos con duración mayor a un año, serán reevaluados a partir del informe de avance integrado.
- h. Todos los proyectos deben entregar al finalizar un informe final de cierre del estudio, este cierre puede ser el informe final en formato completo o en formato de resumen de cierre de estudio, firmado por el investigador responsable del estudio.

8. Observaciones:

El comité considera que el proyecto de investigación no presenta dilemas éticos por lo tanto emite **Concepto Aprobatorio**.



Nombre: CARLOS ARTURO GUERRERO FONSECA
Título: PhD Doctorado en Bioquímica, MSc. en Farmacología y MSc. en Genética Humana
Cargo: Presidente Comité de Ética

[Página 2/2]
Elaboró Jeannette Pineda A.

Carrera 30 N°. 45-03
FACULTAD DE MEDICINA, Edificio 471- 1 piso, Of. 136
Comutador: (57) (1) 316 5000 ext. 15167
Bogotá, Colombia
eticasalud_fm bog@unal.edu.co

Patrimonio
de todos
los colombianos

Anexo V – Matriz de análisis de controversias científicas tomada de Markle y Petersen (1981) [modificada]

A continuación, presentamos el instrumento de forma detallada. En todo caso cabe señalar que el mismo sirvió para la organización y análisis de la información respecto a la controversia científica durante el desarrollo de la investigación, pero la presentación final de resultados no asume la forma esquemática del instrumento, sino que se presenta en forma de relato histórico. Con todo, los elementos incluidos en la matriz de análisis descrita a continuación fueron considerados, resueltos e incorporados en nuestro análisis, y pueden ser identificados en el relato.

Matriz de análisis de controversias científicas de Markle y Petersen (1981) modificada:

1. Descripción general de la controversia:
 - A. Tiempos y magnitudes generales de la controversia:
 - I. ¿Cuándo se presentó la disputa entre actores por primera vez?
 - II. Reacción inicial:
 - a. ¿Cuándo se presentó la primera intervención pública de los disputantes?
 - b. ¿Cuándo se presentó la primera refutación pública por parte de los promotores?
 - c. ¿La controversia se difundió primero en la literatura científica, en la literatura comercial o en los medios masivos de comunicación?
 - III. ¿Cuál fue la magnitud bibliométrica de la controversia?
 - a. ¿En la literatura científica?
 - b. ¿En la literatura comercial?
 - c. ¿En los medios masivos de comunicación?
 - IV. ¿Cuáles fueron los años pico de la controversia?
 - V. ¿Existieron encuestas de opinión pública al respecto de la controversia?
Si existieron ¿Cuál fue el patrón de la opinión pública?
 - VI. ¿Cuándo finalizó la controversia?
 - a. ¿En la literatura científica?
 - b. ¿En la literatura comercial?

- c. ¿En los medios masivos de comunicación?
 - B. Naturaleza de la disputa y de la respuesta:
 - I. ¿Fueron los detractores o los promotores?
 - a. ¿Pro o anti ciencia?
 - b. ¿Pro o anti tecnología?
 - c. ¿Pro o anti expertos?
 - II. ¿Cómo fueron los objetivos de los detractores?
 - a. ¿Extensos o puntuales?
 - b. ¿Para ser institucionalizados de inmediato o en el futuro?
 - III. ¿Fueron los detractores “preservacionistas” o “innovadores”?
 - C. Contexto histórico y cultural:
 - I. ¿La controversia inició, tuvo su pico o finalizó durante:
 - a. ¿Paz o guerra?
 - b. ¿Estabilidad o conflictividad social?
 - c. ¿Picos de crecimiento económicos o depresiones?
 - II. ¿Cuál era el contexto de la opinión pública en términos de:
 - a. ¿Evaluación de las instituciones sociales?
 - b. ¿Confianza en los líderes políticos?
 - c. ¿Tendencias de liberalismo o conservadurismo?
 - III. ¿La controversia era local, regional, nacional o internacional?:
 - a. ¿Al comienzo de la disputa?
 - b. ¿Durante el desarrollo o pico de la disputa?
 - IV. La controversia se desarrolló en una disciplina de:
 - a. ¿Crecimiento rápido o lento?
 - b. ¿Con un paradigma único o paradigmas en competencia?
2. Actores en la controversia:
- A. Participación:
 - I. ¿Cuál fue el rol de los expertos en las diferentes etapas de la controversia?
 - II. ¿Cuál fue la participación de actores con intereses explícitos en la controversia?
 - III. ¿Cuál fue la actuación de la burocracia gubernamental durante las diferentes etapas de la controversia?

- IV. ¿Cuál fue el papel de los medios masivos de comunicación en las diferentes etapas de la controversia?
 - V. ¿Cuál fue la participación ciudadana durante las diferentes etapas de la controversia?
- B. Individuos:
- I. ¿Fue el liderazgo de los detractores o los promotores:
 - a. ¿Carismático?
 - b. ¿De una persona o de un pequeño grupo?
 - c. ¿De personas experimentadas por controversias científicas previas?
 - d. ¿Estable durante el tiempo?
 - e. ¿Portador de credenciales científica apropiadas?
 - II. ¿Cuáles eran las características sociales de los participantes (E.G. étnico-raciales; género; clases social; políticas; etc.)
 - a. ¿De los líderes?
 - b. ¿De los participantes generales?
- C. Organizaciones o movimientos sociales:
- I. ¿Existió alguna organización dedicada exclusivamente a la defensa de los objetivos de los detractores o de los promotores? De ser así:
 - a. ¿Fecha de fundación?
 - b. ¿Miembros fundadores?
 - c. ¿Tamaño?
 - d. ¿Tipo de organización: comercial, gubernamental o voluntaria?
 - e. Recursos (E.G. ingresos, expertos, medios de comunicación, etc.)
 - II. ¿Existieron vínculos o alianzas:
 - a. ¿Entre las organizaciones directamente involucradas?
 - b. ¿Entre otros grupos u organizaciones?
 - III. ¿Existieron organizaciones indirectamente involucradas que se vincularan a la disputa? De ser así:
 - a. ¿Cómo se involucraron?
 - b. ¿Sus objetivos eran compatibles con los disputantes?
 - c. ¿Tipo de organización?
 - d. ¿Recursos?
 - e. ¿Tamaño?
 - IV. ¿Existía un público “cautivo” interesado (seguidor continuo)?

3. Tácticas desplegadas por los actores:
 - I. ¿Los detractores usaron:
 - a. ¿Tácticas de presión o de hecho? (E.G. Manifestaciones)
 - b. ¿Tácticas de inducción? (E.G. advogacia)
 - c. ¿Tácticas persuasivas? (E.G. educación)
 - II. ¿Los promotores usaron:
 - a. ¿Tácticas de aislamiento? (E.G. negación de existencia o relevancia)
 - b. ¿Tácticas disciplinarias? (E.G. encarcelamiento; expulsión gremio científico)
 - c. ¿Tácticas de persuasión? (E.G. educación)
 - d. ¿Tácticas de participación? (E.G. Decisiones políticas conjuntas)
 - III. ¿Algún lado uso tácticas violentas?
4. Conocimiento en disputa:
 - I. ¿La controversia se enfocó en un elemento o en un conjunto interrelacionados de elementos?
 - II. ¿Los detractores o promotores desarrollaron alguna explicación o innovación teórica para soportar sus posiciones?
 - III. ¿Los disputantes o defensores adujeron a beneficios o riesgos individuales o ambientales?
 - IV. ¿Desde la perspectiva del paradigma dominante, qué tan fuerte era la posición de los detractores?
 - V. ¿Desde la perspectiva del paradigma dominante, qué tan fuerte era la posición de los promotores?
 - VI. ¿Existieron diferencias ontológicas o epistemológicas trascendentes entre detractores y promotores?
5. Valores políticos en disputa:
 - I. Políticos/legales
 - a. Legislativo: a nivel nacional, estatal o local:
 - i. ¿Qué papel jugó la legislación existente?
 - ii. ¿Los detractores o promotores propusieron alguna legislación nueva? De ser así ¿Cómo fue el proceso y el resultado?
 - b. Elecciones: a nivel nacional, estatal o local, la controversia fue un tema abordado:

- i. ¿Durante los procesos electorales? De serlo ¿Cómo fue el proceso y el resultado?
 - ii. ¿En un referendo u otro mecanismo de participación popular? De serlo ¿Cómo fue el proceso y el resultado?
 - c. Administrativo/Ejecutivo: a nivel nacional, estatal o local los detractores o promotores se apoyaron en:
 - i. Acciones ejecutivas
 - ii. Acciones burocráticas
 - d. Lobismo: ¿existieron lobistas, pagos o voluntarios, de parte de los detractores o de los promotores?
 - e. ¿Los detractores o los promotores adelantaron alguna acción judicial? De ser así:
 - i. ¿Cuál fue el asunto judicializado?
 - ii. ¿Qué cortes estuvieron involucradas?
 - iii. ¿Qué clase de procesos judiciales fueron adelantados?
 - iv. ¿Cuál fue el resultado de cada proceso?
- II. Económicos:
 - a. De mercado:
 - i. ¿Alguna empresa tenía inversiones en investigación o desarrollo? De ser así, ¿Qué cantidad de dinero estaba implicada?
 - ii. ¿Alguna empresa tenía alguna patente relevante?
 - iii. ¿Alguna empresa estaba involucrada en la venta directa del producto en controversia? De ser así, ¿Cuáles eran sus ganancias?
 - b. Publicitarios: ¿Qué tantos recursos fueron invertidos por parte de los disputantes o los defensores para publicitar sus posiciones o reclamos? ¿En qué medios de comunicación?
 - c. Financiamiento de las investigaciones:
 - i. ¿El gobierno financió la investigación de los detractores o de los promotores? De ser así, ¿Cómo fue el proceso?
 - ii. ¿Algún actor privado financió la investigación de los detractores o los promotores? De ser así, ¿Cómo fue el proceso?
 - d. Individuales:

- i. ¿Algún individuo se benefició directamente de la controversia?
 - ii. ¿Algún individuo se benefició indirectamente de la controversia?
- III. Religiosos
 - a. ¿Existieron valores religiosos en disputa?
 - b. ¿Los detractores o promotores se apoyaron en valores religiosos?
 - c. ¿Algún grupo religiosos tomó parte pública de la controversia?
 - d. ¿Algún grupo religiosos aportó recursos a la controversia? (E.G.: financiamiento de investigaciones?)
- IV. Éticos
 - a. ¿Los detractores o promotores se apoyaron para la controversia en valores éticos como:
 - i. ¿Derechos colectivos vs derechos individuales?
 - ii. ¿Libertad vs igualdad?
 - iii. ¿Progreso vs tradición?
 - iv. ¿Sagrado vs secular?
 - v. ¿Patriotismo vs aislacionismo?
 - vi. ¿Otros?
 - b. ¿Se levantaron reclamos sobre justicia distributiva o equidad durante la controversia?
 - c. ¿Se levantaron cuestiones de costo-beneficio o riesgo-beneficio durante la controversia?
- 6. Resolución: el cierre de la controversia se caracterizó por
 - I. ¿Resolución?
 - II. ¿Cerramiento?
 - III. ¿Abandono?

Anexo VI - Listado de expertos participantes del Comité de Expertos em Herbicidas

CUADRO DE EXPERTOS EN HERBICIDAS

- Doctora María Elena Arroyave - Médica, Universidad del Cauca, Ms. Sc. in Toxicology Surrey Inglaterra. Actualmente profesional especializado de la Sección de Toxicología, Ministerio de Salud.
- Doctora Nancy Castañeda de Martín. Química Farmacéutica, Universidad Nacional de Colombia Ms.Sc. en Farmacología. Universidad Nacional de Colombia. Actualmente profesional especializado de la Sección de Toxicología del Ministerio de Salud.
- Doctor Pablo Clavijo - Ingeniero Agrónomo, Universidad del Tolima, Ms.Sc. en Producción de cultivos, Universidad Nacional. Actualmente Director de la División de Insumos Agrícolas del Instituto Colombiano Agropecuario.
- Doctor Darío Córdoba Palacio - Médico Pediatra Universidad de Antioquia - Toxicólogo Universidad de Buenos Aires. Actualmente Profesor Titular Departamento de Farmacología y Toxicología. Universidad de Antioquia.
- Doctor Ramiro de la Cruz Urdinola - Ingeniero Agrónomo, Universidad Nacional. Ms.Sc. y PhD en Fisiología Vegetal, Universidad de Iowa, USA. Actualmente Coordinador Nacional de Fisiología Vegetal del Instituto Colombiano Agropecuario.
- Doctor Enrique Guerrero Medina - Médico de la Universidad Nacional de Colombia Ms.Sc. en Medicina Industrial de la Universidad de Cincinnati. Actualmente Investigador Científico de la División de Investigaciones Especiales del Instituto Nacional de Salud.
- Doctor Carlos A. Hernández Ch. - Médico Universidad Nacional de Colombia - B.A. Universidad Yale - Actualmente profesional Especializado del Grupo de Sanidad del Ambiente del Instituto Nacional de Salud.
- Doctor Jesús M. Idrobo - Químico Farmacéutico de la Universidad Nacional de Colombia - Postgrado en Botánica Sistemática de la Universidad Nacional. Doctorado farmacéutico en la Universidad Nacional - Investigador por cuatro años del Smithsonian Institute y del Royal Botanic Garden. Actualmente Profesor especial de la Universidad Nacional.
- Doctor Carlos Luna Zambrano - Químico Universidad Central del Ecuador. Ms.Sc. de la Universidad de Gales, Gran Bretaña y PhD in the State University UTRECH. Actualmente Jefe de la División del Laboratorio de Suelos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Doctor Alfonso Matallana T. Médico farmacólogo. Research Fellow: Universidades de Harvard, Cornell, Colombia, Tulane, Utah. Miembro de catorce Sociedades Médicas. Autor de veinte publicaciones incluyendo las áreas de toxicología y farmacología de la Universidad del Valle.
- Doctor Gonzalo Montes Duque. Médico de la Universidad Nacional de Colombia. Instructor en Farmacología de la Universidad Nacional de Colombia. Research fellow: Universidades de Tulane, New Orleans, USA, Harvard Medical School, Boston, USA. Actualmente profesor Titular emérito de farmacología, Universidad Nacional de Colombia.
- Doctor Julio César Mora: Ingeniero Agrónomo de la Universidad del Tolima. Actualmente Jefe de la Sección de Asistencia Técnica del Instituto Colombiano Agropecuario.
- Doctor Pedro Pacheco - Médico Internista, Neumólogo - Universidad Nacional de Colombia. Actualmente profesor Asociado de Medicina Interna y Neumología, Facultad de Medicina, Universidad Nacional.
- Doctor Alfonso Peña. - Médico Universidad Nacional de Colombia. Actualmente Jefe de la Sección de Toxicología, Ministerio de Salud.
- Doctor Edgar Podlesky Mora. - B.S. Microbiología Ambiental. Universidad de California, San José. Actualmente Jefe del Grupo de Sanidad del Ambiente del Instituto Nacional de Salud. Relator, Coordinador del Comité de Expertos en Herbicidas.

Doctor Francisco Puentes - Médico. Universidad Nacional. Ms.Sc. en Toxicología y Farmacología. Universidad de Glessen y Universidad de Dusseldorf, Alemania. Actualmente profesor titular de Toxicología y Coordinador del área de toxicología en la Universidad Industrial de Santander.

Doctora María del C. Vallejo - Química Farmacéutica. Universidad Nacional de Colombia. Actualmente profesora asistente de Farmacología y Toxicología de la Universidad Nacional.

Nota. Tomado de Instituto Nacional de Salud (1986, pp. 7-8)

Anexo VII – Comunicado del procurador delegado para Asuntos Agrarios y Ambientales a la DNE

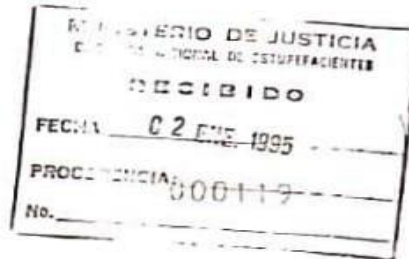


PROCURADURIA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Santafé de Bogotá D.C. Diciembre 14 de 1994

Oficio número **P D A A 4 0 9 6**

Doctor
GABRIEL DE VEGA PINZON
Director General de Estupefacientes
Santafé de Bogotá



Distinguido doctor De Vega

De acuerdo con informaciones que reposan en este despacho, en desarrollo de las fumigaciones aéreas con glifosato adelantadas por el Gobierno Nacional para erradicar cultivos ilícitos, se encuentra que no se han cumplido los requisitos de que trata el artículo 2o. del decreto 1843 de 1991, en el sentido de acatar las disposiciones contenidas en la ley 9 de 1979 y en el decreto ley 2811 de 1974 modificado por la ley 99 de 1993, en tanto que se está utilizando una sustancia definida como herbicida conforme al artículo 3o. del decreto inicialmente citado, para cuyos efectos no se han expedido las licencias sanitarias y ambientales correspondientes.

Como la ley 30 de 1986, en su artículo 91 literal g), contempla además como una de las funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes, la de destruir cultivos ilícitos previo "...concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país....", se expidió también la Resolución 01 de 1994 de dicho Consejo, de cuyo contenido se han incumplido las siguientes disposiciones:

- Reconocimiento aéreo previo de las áreas fumigables, coordinado con INDERENA e ICA, hoy también con el Ministerio del Medio Ambiente. Tal medida fue solicitada oportunamente por el INDERENA como garantía de no afectación de áreas de reserva natural por fumigaciones aéreas.
- La coordinación interinstitucional permanente con autoridades administrativas locales, Procuraduría y Fiscalía General de la Nación.
- La verificación por parte del I.C.A. de las medidas de control de las sustancias utilizadas, al momento de hacer los sobrevuelos con aviones TURBO THRUSH.
- La evaluación periódica de los resultados de las fumigaciones realizadas, por parte de la COMISION TECNICA DE EXPERTOS en tratamientos de impactos ambientales y sanitarios.

16 DIC 1994

059745

9167

- El desarrollo del llamado PLAN DE SALUD, propuesto por el MINISTERIO DE SALUD como medida complementaria con la AUDITORIA AMBIENTAL, como garantía de no afectación de la salud de las personas con esta clase de fumigaciones, el cual contempla la realización de un programa de vigilancia epidemiológica.

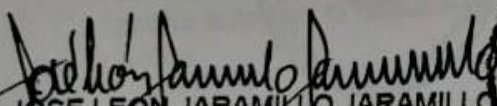
La omisión de los aspectos indicados, impide que haya transparencia en el proceso de erradicación por fumigación aérea que se viene realizando y constituye un grave riesgo para la salud y medio ambiente de las personas que puedan verse afectadas, debido a que por sus características químicas, el producto utilizado (herbicida de contacto) no es selectivo frente a otras especies animales y vegetales, lo cual pone en peligro el ecosistema a intervenir.

De acuerdo con la información presentada por el despacho a su cargo, de 42 parques nacionales, 26 están hoy afectados por cultivos ilícitos y las aéreas cultivadas se han extendido hasta cerca de 60.000 hectáreas, cuando antes de iniciarse el proceso de fumigación había sólo tres reservas naturales afectadas y alrededor de 20.000 hectáreas cultivadas con vegetales ilícitos. Téngase en cuenta además que cada vez que se fumiga un cultivo el campesino destruye nuevas hectáreas de bosque natural para plantar otro narcocultivo.

Lo anterior se torna crítico si se tiene en cuenta que no aparecen evidencias de haberse adoptado medidas contra quienes compran el producto de los cultivos a los campesinos y lo procesan, utilizando insumos que también son degradantes del ecosistema y lejos de desestimular su proliferación, superan el control del Estado y ofrecen grandes sumas de dinero a los cultivadores, para continuar con sus actividades de narcotráfico, generando una gran presión para que otros sectores se vean también afectados.

Las circunstancias enumeradas motivan el suscrito a reiterarle la solicitud planteada por el señor Procurador General de la Nación **de suspender las fumigaciones aéreas** con glifosato, hasta tanto se dé cumplimiento a las normas citadas inicialmente y se evalúe en debida forma la incidencia de la demanda en la generación de los cultivos.

Cordialmente,


JOSE LEON JARAMILLO JARAMILLO
Procurador Delgado para Asuntos Agrarios y Ambientales



C.C. Ministro de Gobierno
Ministro de Justicia
Ministro del Medio Ambiente
Ministro de Salud
Procurador General

Anexo VIII – Comunicado de prensa del 21 de diciembre de 1994 – Consejo Nacional de Estupefacientes

COMUNICADO DE PRENSA

El día 21 de diciembre de 1994 sesionó, de manera extraordinaria, el Consejo Nacional de Estupefacientes con asistencia de los Ministros de Justicia y del Derecho, Gobierno, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Salud, Medio Ambiente, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad, la Viceministra de Educación y el Director Nacional de Estupefacientes, con el objeto de estudiar la solicitud dirigida por la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales, del pasado 14 de diciembre, en el sentido de suspender el programa de aspersión aérea con glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos.

En ese sentido, luego de conocer y evaluar los conceptos legales y técnicos sobre la materia, particularmente lo conceptualizado por los Ministros de Salud y Medio Ambiente y la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Consejo Nacional de Estupefacientes, como órgano competente para definir la erradicación de los cultivos ilícitos, decidió

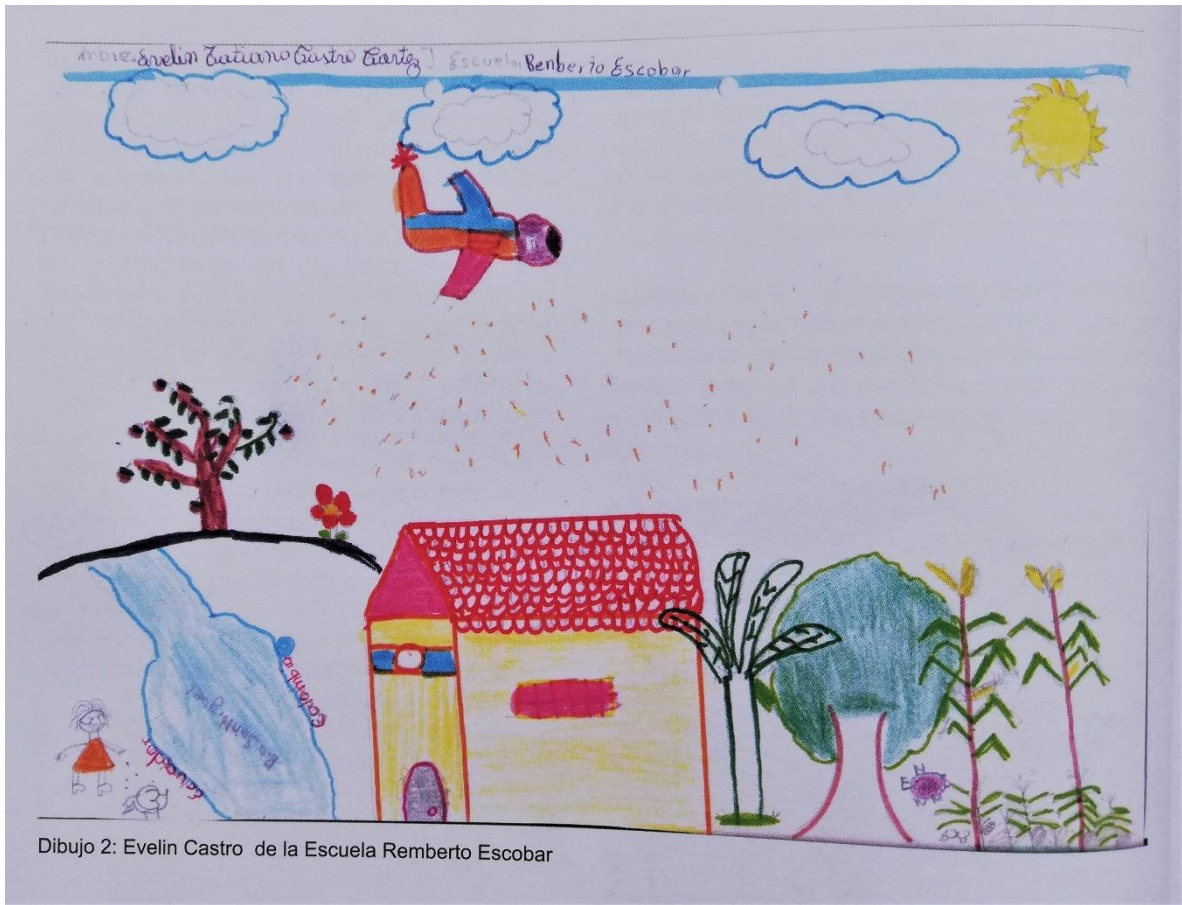
- A. Reiterar que el cultivo de amapola, coca o cualquier otra planta de las cuales pueda producirse sustancia que produzca dependencia, es una actividad ilícita en Colombia, que debe ser combatida por las autoridades, cualquiera sea su extensión o ubicación geográfica.
- B. En desarrollo de la voluntad inquebrantable del Gobierno Nacional de perseguir la industria del narcotráfico en todas sus expresiones, proseguir la erradicación de los cultivos ilícitos con fundamento en la Resolución No. 0001 del 11 de febrero de 1994, teniendo en cuenta que se ajusta a las disposiciones legales vigentes, con sujeción a los parámetros técnicos y ambientales definidos, todo ello de acuerdo con los conceptos del Ministerio de Salud y del Medio Ambiente, especialmente los emitidos con fecha 20 de diciembre de 1994.
- C. Reiterar los lineamientos de la política de erradicación de cultivos ilícitos del Consejo Nacional de Estupefacientes, definida en la Resolución No. 0001 del 11 de febrero de 1994. Por lo tanto, la Policía Nacional continuará la erradicación de los mismos cualquiera sea su extensión. Los denominados "cultivos de subsistencia", definidos en el numeral 2 de la Resolución 001 de 1994, continuarán siendo objeto de erradicación a través de sistemas manuales y mecánicos.

- D. Reafirmar la importancia del Programa de Desarrollo Alternativo, adoptado mediante documento CONPES 2734-DNP-UDA-UJS de fecha 12 de octubre de 1994, así como el impulso que al mismo le ofrece la Consejería Presidencial de Política Social, solicitando al propio tiempo al Ministerio de Hacienda se provean los recursos de financiamiento requeridos para el éxito de esta actividad con miras a superar los problemas sociales vinculados a este fenómeno.
- E. Dar trámite a la solicitud del Ministerio del Medio Ambiente, contenida en el oficio de fecha 20 de diciembre de 1994, en el sentido de que se disponga por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, en los términos de la ley 99 de 1993 y según los términos de referencia que defina dicho Ministerio.
- F. Reiterar a la Policía Nacional, el estricto cumplimiento de los parámetros técnico y ambientales dentro de los cuales se adelanta la aspersión aérea controlada de los cultivos ilícitos, conforme a lo dispuesto en la Resolución No. 0001 de 1994.

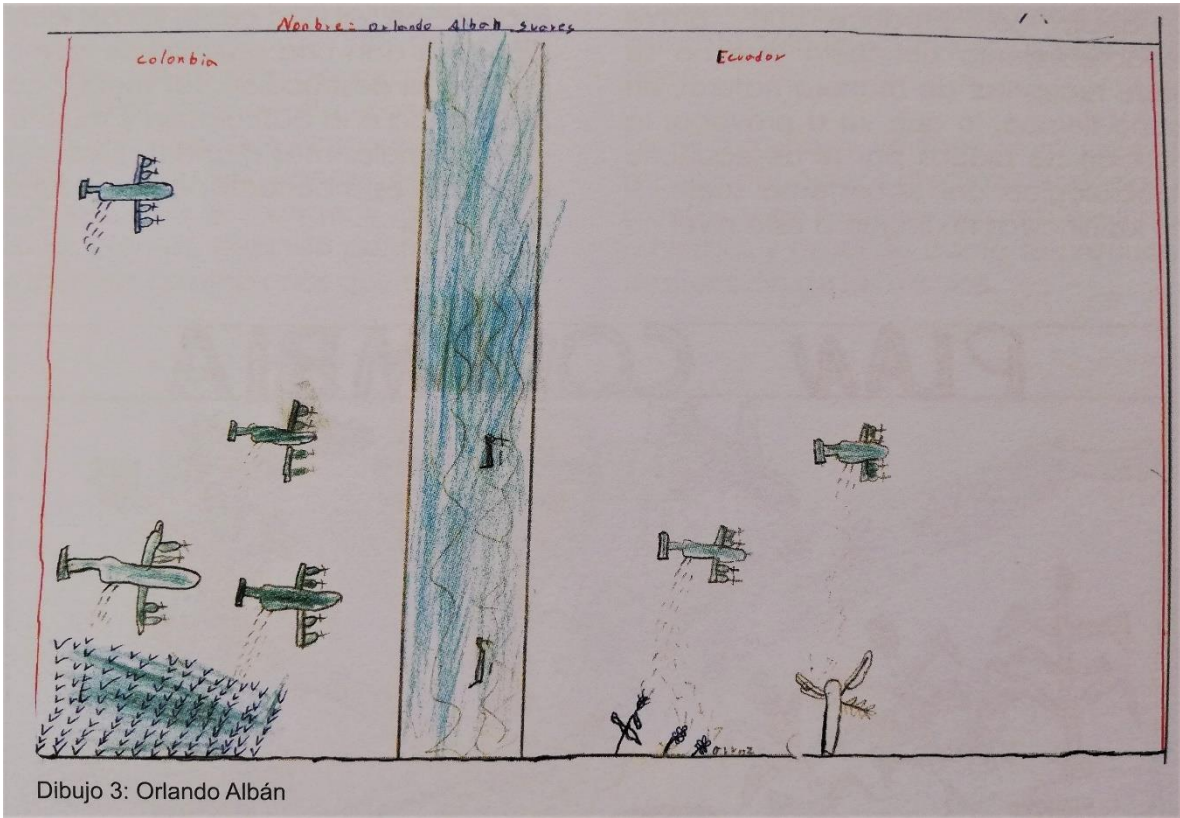
Santafé de Bogotá D.C., diciembre 21 de 1994


MARGARITA HERNÁNDEZ CORTÉS
Secretaría Ejecutiva

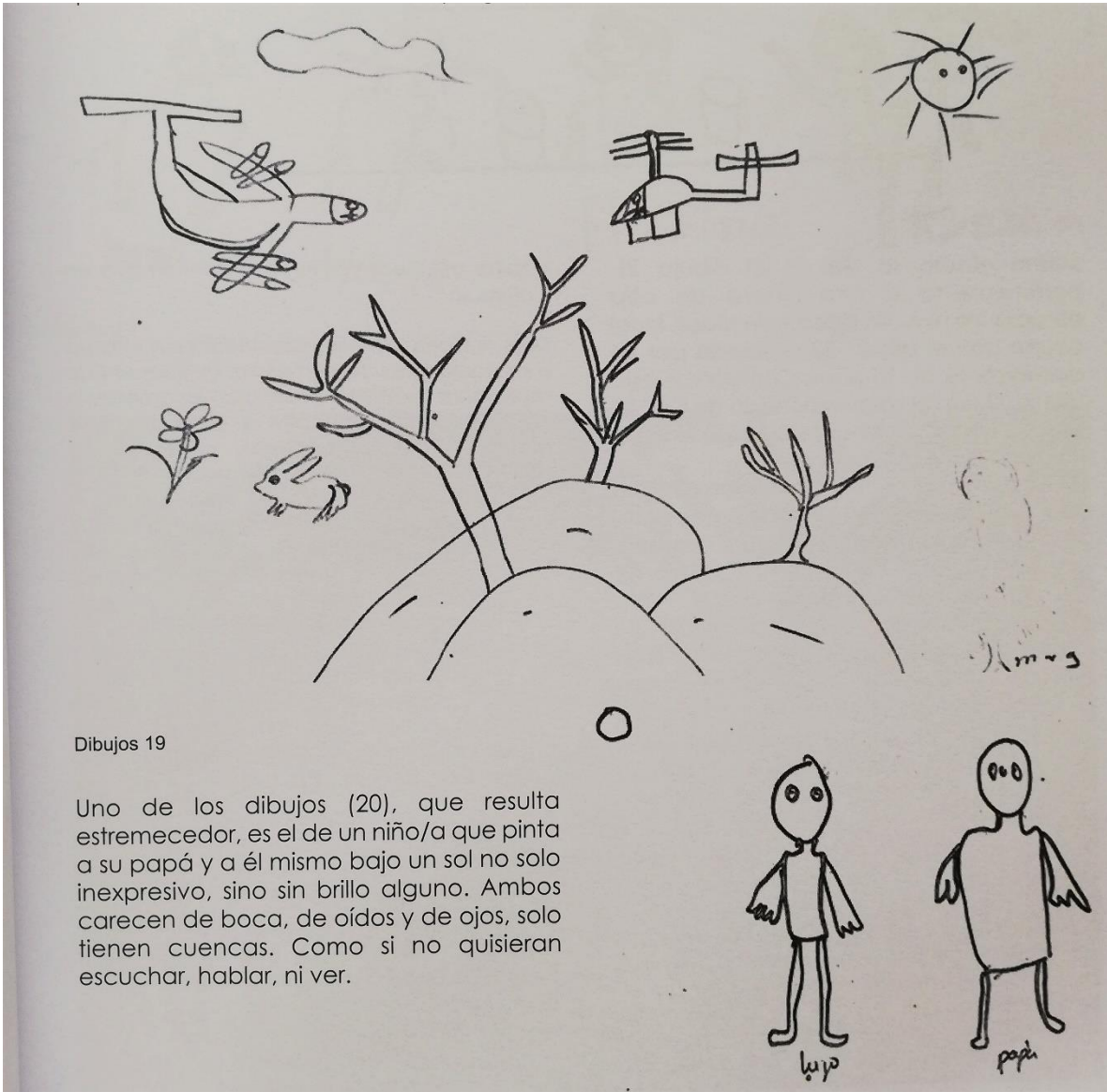




Tomado de (Maldonado, 2001, p. 8)



Tomado de (Maldonado, 2001, p. 8)



Dibujos 19

Uno de los dibujos (20), que resulta estremecedor, es el de un niño/a que pinta a su papá y a él mismo bajo un sol no solo inexpressivo, sino sin brillo alguno. Ambos carecen de boca, de oídos y de ojos, solo tienen cuencas. Como si no quisieran escuchar, hablar, ni ver.

Tomado de (Maldonado, 2001, p.23)