

Bogotá D.C., 18 de diciembre de 2020

Señor

PAULO ANDRÉS PÉREZ ÁLVAREZ

Subdirector de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental

Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

REFERENCIA: Expediente LAM0793

ASUNTO: Intervención ciudadana en proceso de
aprobación de actividad

SOLICITANTES: Elementa, Consultoría en Derechos;
Corporación Viso – Mutop; Acción Técnica Social; y el Centro
de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia

ENTIDAD: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Los representantes legales e investigadores del Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Elementa Consultoría en Derechos y Acción Técnica Social, identificados al pie de nuestras firmas, con fundamento en las disposiciones en materia de audiencias públicas en materia de licencias y permisos ambientales de los artículos 2.2.2.4.1.1. y siguientes del Decreto 1076 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, y dentro del término legalmente previsto por el ordenamiento jurídico, presentamos INTERVENCIÓN CIUDADANA en proceso de licenciamiento de la referencia en el que se da trámite a la modificación del Plan de Manejo Ambiental (en adelante PMA) impuesto mediante resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001 para la actividad “*Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato*” (en adelante PECIG). Nuestra intervención parte de apreciaciones jurídicas de este procedimiento, así

como técnicas a partir de un estudio realizado por Terrae, quien participa como interviniente en este procedimiento de aprobación del PMA del PECIG.

Dejusticia es un centro de estudios jurídicos y sociales localizado en Bogotá, Colombia, dedicado al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la promoción de los derechos humanos en Colombia y en el Sur Global. A lo largo de 15 años hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo asuntos relacionados con la protección de los derechos fundamentales. Una de las líneas de trabajo de Dejusticia es la línea de Justicia Ambiental en la que realizamos investigaciones sobre la garantía del derecho de todas las comunidades y las generaciones futuras a un medio ambiente sano. Otro de los ejes de la organización ha sido la línea de política de drogas para incorporar mecanismos que flexibilicen las políticas existentes con miras a la protección superior de los derechos humanos, con una óptica tanto regional, nacional como internacional, promoviendo la implementación del Acuerdo Final de Paz. Finalmente, Dejusticia ha ejercido acciones litigiosas e investigativas en temas relacionados con la protección de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas.

Elementa es una organización de la sociedad civil que busca visibilizar los efectos de la guerra contra las drogas en los derechos de las personas, construir escenarios jurídicos viables y acompañar movimientos para transitar hacia una política más respetuosa de los derechos humanos.

Acción Técnica Social es una organización de la sociedad civil que trabaja por la reforma de las política de drogas desde los enfoques de reducción de riesgos y daños, participación y regulación de los mercados ilegales de drogas.

Existen cinco razones para sustentar que, en el marco del procedimiento sobre la modificación del PMA para el PECIG, la ANLA no debe aprobar la actividad. **Primero, el proceso de aprobación de la modificación del PMA no ha garantizado la participación ambiental.** Esta participación tiene que ser informada, adecuada, de doble vía, y que realmente incida en la decisión sobre la aprobación del PECIG. No obstante, las personas posiblemente afectadas por la reanudación de las aspersiones carecen de información y canales adecuados de participación para que puedan presentar sus opiniones e inconformidades. **Segundo, el documento del PMA del PECIG no cuenta con estándares que caractericen objetividad e imparcialidad sobre la existencia los**

riesgos de la actividad de aspersión aérea con glifosato. La ausencia de información completa e imparcial sobre los riesgos identificados y el manejo de ese riesgo es evidente.

Tercero, el proceso decisorio de reanudación del PECIG debe tener en cuenta los compromisos del punto 4 del Acuerdo Final de Paz, priorizando las políticas de sustitución de cultivos antes que el PECIG, situación que no se está cumpliendo dadas las evidentes fallas de cobertura y ejecución del programa de sustitución de cultivos. Sin una política de sustitución de cultivos que garantice los derechos de las familias campesinas cocaleras no es posible verificar que se cumplen con los requisitos jurisprudenciales para afirmar que existe la posibilidad constitucional de permitir las aspersiones con glifosato en este escenario.

Cuarto, este procedimiento de aprobación del Plan de Manejo ambiental tiene problemas estructurales en materia de la garantía del derecho fundamental a la consulta previa para las comunidades étnicas presentes en el territorio. Finalmente, **quinto, el funcionamiento del Plan de Manejo Ambiental, a través de unos planes generales y específicos, viola el principio de legalidad al no haber fundamento jurídico para esta figura que se está siendo aplicada para el procedimiento de aprobación de esta actividad.**

Para desarrollar los anteriores argumentos, este documento se divide en cinco secciones. *En la primera sección* se presenta el alcance de las órdenes y requisitos de la Sentencia T-236 de 2017 y el Auto de seguimiento No. 387 de 2019 en materia de principio de precaución, participación, y protección de los derechos al medio ambiente sano, y a la consulta previa, bajo el entendido que el presente trámite hace parte del proceso decisorio de reanudación del PECIG.

La segunda sección se concentra en desarrollar las razones por las cuales el proceso de elaboración del PMA y su contenido son contrarios a estas órdenes de la Corte Constitucional. Para este fin, se ahonda en i) las deficiencias de la participación de las comunidades afectadas por la actividad, incluyendo las barreras información accesible y de mecanismos de participación digitales o de otra índole que hacen imposible garantizar la participación ambiental. Por otro lado, ii) el PMA presenta graves deficiencias en la valoración y en la gestión del riesgo, y la información no está técnicamente fundada, ni cumple el criterio de imparcialidad que ordena la Corte. Finalmente, iii) la modificación del PMA incumple las obligaciones contenidas en el Acuerdo Final de Paz, en

materia de los métodos de eliminación de cultivos ilícitos que presenta. En este aspecto, cabe subrayar que no se trata de despojar al Gobierno nacional de métodos idóneos para enfrentar un problema de índole nacional como es el de los cultivos ilícitos, sino de implementar mecanismos más costo efectivos, como es la sustitución voluntaria.

En la tercera sección se afirma que la propuesta de modificación del PMA carece de fundamentos legales generales. Por ende, este procedimiento i) viola el derecho a la consulta previa de comunidades étnicas. Aún cuando las entidades competentes de gobierno sostienen que no es necesaria la consulta previa, demostramos que existen comunidades étnicas en las zonas de intervención, por lo tanto, se requiere dicho trámite a través de un consentimiento previo, libre, e informado. Por otro lado, ii) la propuesta del PMA, dividida en unos planes generales y específicos, viola el principio de legalidad al no haber fundamento jurídico para esta figura en el país. En la cuarta y quinta secciones presentamos nuestras conclusiones y solicitudes con la finalidad de sustentar la no aprobación del Plan de Manejo Ambiental del PECIG.

CONTENIDO

1. El alcance de las órdenes de la T-236 de 2017 para el trámite de aprobación del PMA frente a la reanudación del PECIG.....	5
2. El proceso y la propuesta de PMA presentado por la Policía no satisfacen los requisitos constitucionales y legales para la aprobación de la modificación del PECIG	7
2.1. La participación ambiental las personas afectadas directamente por el PMA del PECIG es central para materializar un orden justo	7
2.1.1. La información sobre el PMA y la normatividad que fundamenta el procedimiento no ha estado disponible de manera clara y transparente para la población interesada	12
2.2. La valoración y gestión del riesgo no es objetiva o técnicamente fundada	14
2.2.1. Deficiencias en la valoración del riesgo	14
2.2.2. Deficiencias en la gestión del riesgo.....	23
2.3. La propuesta de modificación del PMA presentada por la Policía Antinarcóticos no observa la secuencialidad del Acuerdo Final de Paz ni cumple con las órdenes de la Corte Constitucional del Auto 387 de 2019	30
3. Incluso si los requerimientos de la sentencia T-236 de 2017 y el Auto 387 de 2019 no existieran, no debe aprobarse la modificación del PMA para el PECIG porque carece de fundamentos legales y no cuenta con el consulta previa comunidades étnicas	40

3.1. En este procedimiento administrativo se violó el principio de legalidad al construir los términos de referencia con la distinción entre PMAG y PMAE sin ningún sustento legal	40
3.2. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional debería surtirse una consulta previa con consentimiento previo e informado de las comunidades étnicas	41
3.2.1. Existencia de comunidades étnicas en las zonas de intervención	42
3.2.2. El derecho a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado	48
4. Conclusión	51
5. Solicitudes	¡Error! Marcador no definido.

1. El alcance de las órdenes de la Sentencia T-236 de 2017 para el trámite de aprobación del PMA frente a la reanudación del PECIG

El trámite del PMA para la reanudación del PECIG está enmarcado en las órdenes de la Corte Constitucional contenidas en la Sentencia T-236 de 2017 y reiteradas en el Auto 387 de 2019. En su decisión, el alto tribunal ordenó que la reanudación del PECIG estaría supeditada a una serie de requisitos sobre la aplicación del principio de precaución para proteger los derechos a la salud, al medio ambiente sano, a la participación y a la consulta previa, de las comunidades directamente afectadas. Posteriormente, en el auto de seguimiento, la Corte agregó que el cumplimiento de las órdenes proferidas debe estar enmarcado en el cumplimiento de buena fe de las políticas del Acuerdo Final de Paz (en adelante AFP), y en particular a los componentes del Punto 4, “*Solución al problema de las drogas ilícitas*”.

La Corte estableció así precisiones importantes para el desarrollo de esta intervención en materia de garantía del principio de precaución y de funcionamiento de la consulta previa. Con respecto al principio de precaución, la Corte determinó que su aplicación en el análisis del PECIG depende de criterios como el umbral de riesgo significativo “*a partir de la evidencia científica disponible*”¹. La Corte Constitucional estableció un umbral alto de aplicación del principio de precaución, dado que el PECIG tenía riesgos graves para el ambiente y la salud humana, de los cuales se desconocía su magnitud y certeza.

¹ Corte Constitucional, sentencia T-236 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

Aclaró que el Gobierno Nacional podría reanudar el PECIG si adopta una regulación emitida por una autoridad distinta a la que ejecutaba el programa o velaba por el cumplimiento de la licencia ambiental, de manera que el nuevo proceso decisorio diferencie entre la eficacia en la destrucción de los cultivos, pero también el control de los riesgos contra la salud², con los siguientes criterios: i) que fuera un proceso técnicamente fundado que se nutra con las últimas investigaciones científicas; ii) que existiera participación genuina de la comunidad, en el sentido en que sea un diálogo de doble vía; iii) que las investigaciones científicas en las que se basa tuvieran garantías de rigor, calidad e imparcialidad; y iv) que se base en evidencia objetiva y concluyente, y no en meras hipótesis y conjeturas, o en una sola investigación que establezca o descarte un peligro de daño. En caso contrario en que no se garanticen estos requisitos para el PECIG se debe negar la modificación del PMA.

Por otro lado, las autoridades del PECIG tienen el deber de consultar previamente a las comunidades étnicas, no sólo por el posible uso tradicional que hubiera dentro de sus territorios de la hoja de coca, sino porque la actividad configura una afectación directa o un grado de afectación significativo. Para la Corte el derecho a la consulta previa se debe definir *“proporcionalmente respecto de los niveles de afectación de una medida sobre el entorno de una comunidad étnica”*³. Además, la Corte declaró que la consulta previa es un *“requisito indispensable para la concesión de una licencia ambiental cuando se afecta a comunidades étnicas”*.

De esta manera, la Sentencia T-236 de 2017 reforzó los criterios de realización de aprobación del PMA sobre el PECIG, así como el antecedente jurisprudencial de la consulta previa como un requisito indispensable para la aprobación de este PMA. Estas dos obligaciones tendrán impactos específicos en numerosos apartes de esta intervención para concluir que estos estándares jurisprudenciales no se están viendo garantizados en el presente procedimiento y por tanto debe no aprobarse la modificación del Plan de Manejo Ambiental del PECIG.

² Ibid.

³ Ibid.

2. El proceso y la propuesta de PMA presentado por la Policía no satisfacen los requisitos constitucionales y legales para la aprobación de la modificación del PECIG

A continuación, se presentan las consideraciones por las que encontramos que la propuesta de modificación del PMA incumple los requisitos constitucionales y legales, requeridos para su aprobación. Resaltamos que la Sentencia T-236 de 2017 y el AFP han sido reiterados como instrumentos esenciales para la aprobación o no del PMA del PECIG por parte del presidente de la Corte Constitucional en comunicado de prensa público del 16 de diciembre de 2020 con ocasión de esta audiencia pública⁴. En un primer momento se abordan los estándares para la participación de las personas y comunidades potencialmente afectadas por la reanudación de las fumigaciones con glifosato teniendo en cuenta las consideraciones de la Corte en la Sentencia T-236 de 2017. En segundo lugar, abordamos los argumentos que nos llevan a concluir que la propuesta de modificación del PMA no hace una adecuada valoración y gestión del riesgo medioambiental. En la tercera sección, exponemos las razones por las que las fumigaciones aéreas con glifosato no pueden ser priorizadas sobre el programa de sustitución de cultivos ilícitos derivados del punto 4 del AFP que hace énfasis a la obligación de intentar siempre la sustitución voluntaria antes que otras medidas para la eliminación de los cultivos ilícitos.

2.1. La participación ambiental las personas afectadas directamente por el PMA del PECIG es central para materializar un orden justo

Esta audiencia pública de modalidad mixta (presencial y virtual) no cumple con los estándares de participación que estableció la Corte Constitucional en la Sentencia T-236 de 2017, relacionados con la eventual reanudación del PECIG. En primer lugar, se reseñan los elementos de la participación de las personas y comunidades afectadas directamente como central para materializar un orden ambiental justo. Segundo, se abordan las condiciones materiales específicas, capacidades, mecanismos y herramientas necesarias para participar en el proceso de aprobación del PMA. En tercer lugar, se expone el hecho que la información sobre el PMA y la

⁴ Corte Constitucional, “Presidente de la Corte Constitucional explica los lineamientos dispuestos por esta corporación para reanudar la aspersión aérea de cultivos de uso ilícito con glifosato”. Boletín de prensa del 16 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Presidente-de-la-Corte-Constitucional-explica-los-lineamientos-dispuestos-por-esta-corporaci%C3%B3n-para-reanudar-la-aspersi%C3%B3n-a%C3%A9rea-de-cultivos-de-uso-il%C3%ADcito-con-glifosato-9033>

normatividad que fundamenta el procedimiento no ha estado disponible de manera clara para la población interesada.

La Corte Constitucional ha afirmado que la participación en asuntos ambientales es un elemento central en la obtención de un orden justo, para materializar el desarrollo sostenible y para una equitativa distribución de cargas y recursos ecológicos⁵. La Corte ha sido explícita al resaltar que el futuro del planeta “*no puede quedar de manera exclusiva en manos de las personas que se concentran en explotar económicamente el ambiente*”⁶. En el mismo sentido, el artículo 2.2.2.3.3.3 y el capítulo 4 del decreto reglamentario del sector ambiente, decreto 1076 de 2015, establecen que los planes de Manejo Ambiental deben ser construidos con la participación de las poblaciones que se pueden ver potencialmente afectadas por la actividad.

Según la Corte Constitucional⁷ la participación debe ser: i) previa, por lo que no es participación si autoridades convocan a la comunidad para que escuche una decisión tomada; ii) amplia, pues incluye a todas las personas afectadas con la decisión; iii) deliberada, consciente y responsable, por un diálogo en condiciones de igualdad; y iv) efectiva y eficaz, pues las opiniones de la comunidad pueden incidir en la decisión. La participación también presupone el derecho al acceso a la información pública, esencial para que quienes están interesados puedan conformar una posición y así generar un diálogo con las autoridades.

La modificación del PMA del PECIG, se da además en cumplimiento de la cuarta orden de la Sentencia T-236 de 2017. Para la Corte Constitucional la reanudación de las actividades del PECIG debe contar con una garantía reforzada de participación que incluye la conformación de:

*“escenarios donde exista un diálogo genuino entre las autoridades públicas y las comunidades afectadas, con **posibilidades reales de incidir en las decisiones que se adopten**. La participación efectiva exige que las autoridades públicas **consideren a fondo las recomendaciones de las personas que participan en los espacios deliberativos, expresen las razones***

⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-294 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa; T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-135 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-606 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-361 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷ Ibid.

por las cuales se decide acoger o no dichas recomendaciones, y se aseguren de que dichas razones son comprendidas por las comunidades y personas afectadas. La participación, en este sentido, debe ser siempre un proceso de doble vía” (negritas propias)⁸.

Los estándares de participación consagrados en la jurisprudencia no han sido garantizados en este proceso. Tanto por las limitaciones propias de la pandemia, como por la ausencia de medidas efectivas que permitan a la población que sería afectada presentar sus recomendaciones de manera informada. En las distintas intervenciones que ha realizado Dejusticia en las acciones de tutela presentadas por diferentes organizaciones, hemos sostenido que una audiencia pública virtual, o semi-virtual en este caso, no garantiza los derechos fundamentales de las poblaciones potencialmente afectadas. En las condiciones actuales, para las comunidades campesinas, afrodescendientes, indígenas y la sociedad civil en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito, un mecanismo de participación semi-virtual no garantiza el acceso, inscripción y sobre todo participación efectiva de la población eventualmente afectada por el proyecto que pretende desarrollar la Policía Nacional por al menos tres motivos: i) la conectividad digital en los territorios es deficiente, ii) las tasas de alfabetismo de las poblaciones inhiben la plena participación mediante mecanismos digitales, y iii) el conocimiento de los mecanismos de participación y confianza en las instituciones por parte de la población potencialmente afectada es bajo. En la Tabla No. 1 presentamos los distintos núcleos planteados por la Policía Nacional para hacer aspersiones y el porcentaje de hogares con internet en centros poblados y rural disperso.

Tabla No. 1. Porcentaje de hogares con internet en centros poblados y rural disperso en núcleos proyectados por la Policía Nacional.

Núcleo	Acceso a internet en los departamentos asignados a cada núcleo (%) *	
San José del Guaviare	Vichada	Guaviare
	0,73	2,96

⁸ Ibid.

Tumaco	Cauca	Nariño
	1,83	2,12
Catatumbo	Norte de Santander	-
	2,16	-
Putumayo-Caquetá	Caquetá	Putumayo
	1,46	2,56
Caucasia	Antioquia	Córdoba
	1,74	13,81
Condoto	Chocó	Valle del Cauca
	2,08	21,24

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2019). * % de hogares con internet en centros poblados y rural disperso.

Las opciones que se presentan para esta edición de la Audiencia (transmisión radial, por Youtube, o Facebook) limitan altamente el diálogo de doble vía, son plataformas a través de las cuáles se puede recibir información, pero escasamente reaccionar a la misma. En la tabla anterior es claro que son muy pocos los hogares en zona rural en los distintos departamentos que cuentan con conexión a internet. Por lo tanto, y como sostuvimos antes, la utilización de medios digitales no garantiza el derecho a la participación, pues la población afectada no cuenta con dichos medios, es decir, con las *condiciones materiales* para participar en la audiencia. Además de la condición material de cobertura de internet, se agrega el factor de la calidad, y la necesidad de contar con dispositivos que tengan audio para escuchar lo que se dice, y también para ser escuchados.

En particular, estos obstáculos de la brecha digital en el país fueron incluidos en la parte motiva de la sentencia del juez de segunda instancia, que señaló que “*es claro que en las zonas rurales de nuestro país el acceso a internet no se encuentra garantizado de manera efectiva, no basta con*

que exista cobertura de internet, también se requiere de los medios tecnológicos (computadores, tabletas y/o celulares) y la capacitación de las personas en el manejo de los mismos”⁹.

En Policarpa, municipio donde se encuentran varias de las organizaciones que dieron lugar al primer pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Nariño, según las principales empresas de telefonía móvil Claro ¹⁰ , Movistar ¹¹ y Tigo ¹² , la posibilidad de acceder a los servicios de conectividad para las zonas rurales del municipio es limitada. Teniendo en cuenta eso, la interlocución de los pobladores del municipio que quieran hacer parte de la Audiencia Pública citada por la ANLA tendría serias dificultades logísticas que haría nula su posibilidad de intervenir y dar su opinión sobre una actividad que pone en fuerte riesgo sus formas de vida, su salud y el derecho a un medioambiente sano.

Las actividades desplegadas por la ANLA no tienen en cuenta algunas de las características de la población campesina que sería la principalmente afectada. La Encuesta de Cultura Política del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante DANE) de 2019 concluyó que menos del 50% de la población encuestada conoce los mecanismos de participación ciudadana (plebiscito, consulta popular, referendo, revocatoria de mandato, cabildo abierto, iniciativa popular).

Todo ello revela que la población directamente interesada de este proceso, igual que cuando se citó a la audiencia inicial, no tiene hoy las condiciones ni monetarias, ni de infraestructura, ni de conocimiento, para documentarse y participar de manera efectiva en la audiencia citada para el 19 de diciembre. Las comunidades que viven en los territorios donde hay presencia de cultivos de coca son tratadas como actores pasivos de las decisiones de la administración. De manera que la celebración de la audiencia, en su mayoría por vía virtual, sigue violando el derecho a la plena participación de las comunidades posiblemente afectadas por la actividad.

⁹ Sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, el 10 de julio de 2020, dentro del proceso de tutela de referencia 52-001-33-33-002-2020-00051-01(9224), p. 52.

¹⁰ Claro Colombia. “Mapas de Cobertura”, s.f. Disponible en: <https://www.claro.com.co/personas/soporte/mapas-de-cobertura/>

¹¹ Movistar Colombia. “Cobertura de tecnología”. S.f. Disponible en: <https://www.movistar.co/web/portal-col/atencion-cliente/cobertura-tecnologia/>

¹² Tigo Colombia “Mapa de Cobertura”. S.f. Disponible en: <https://www.tigo.com.co/regimen-de-proteccion-al-usuario/mapa-cobertura>

2.1.1. La información sobre el PMA y la normatividad que fundamenta el procedimiento no ha estado disponible de manera clara y transparente para la población interesada

En este proceso de discusión y licenciamiento ambiental, la información no ha estado disponible de manera clara, oportuna y transparente para la población interesada. Como consta en la página 72 del punto 2.3.2.1 del PMA presentado por la Policía, hay zonas del país donde no se ha socializado el documento argumentando que se ponía en riesgo la seguridad de las comunidades afectadas.

Ya que el proceso en referencia trata de discutir una propuesta de PMA que consta de más de tres mil páginas, es necesario indicar las altas tasas de analfabetismo en las comunidades alejadas de los centros urbanos. La ANLA y la Policía Nacional han dispuesto un banco de preguntas y unas cartillas explicativas en lenguaje que no es accesible y que exigen niveles de alfabetismo que no están presentes en el mundo rural. En la Tabla No. 2 mostramos la tasa de analfabetismo en centros rurales dispersos en los departamentos donde habría aspersiones aéreas. Nuevamente, el rango es amplio; pues en el Valle del Cauca esta tasa alcanza al 7,04% de la población mayor de 15 años, mientras que en el Chocó es el 22,22%.

Tabla No. 2. Tasa de analfabetismo en zona rural por departamento en núcleos proyectados por la Policía Nacional.

Núcleo	Acceso a internet en los departamentos asignados a cada núcleo (%) *	
San José del Guaviare	Vichada	Guaviare
	14,82	9,93
Tumaco	Cauca	Nariño
	10,1	12,18
Catatumbo	Norte de Santander	
	13,16	
Putumayo-Caquetá	Caquetá	Putumayo

	8,92	8,4
Caucasia	Antioquia	Córdoba
	10,79	13,57
Condoto	Chocó	Valle del Cauca
	22,22	7,04

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2019). * % de analfabetismo de la población mayor de 15 años en centros poblados y rural disperso.

Por otro lado, los anexos de la información del PMA solo se han puesto a disposición de la ciudadanía de manera gradual y por órdenes de jueces de la República. La Policía Nacional no ha puesto en disposición de toda la población los anexos del PMA, lo que dificulta una participación completa e informada. Por otro lado, no es clara la forma de funcionamiento de este proceso de aprobación del PMA. Debido a esta falencia, el martes 12 de mayo del 2020, Dejusticia presentó un derecho de petición dirigido a la ANLA solicitando que se suspendiera la realización de la audiencia hasta que los estudios ambientales fueran publicados de manera completa. Además, en esa oportunidad Dejusticia preguntó por aspectos de contenido y procedimiento relacionados con el PMA, y solicitó expresamente a la autoridad ambiental indicar artículos y normas concretas con los fundamentos legales y reglamentarios que sustentan el procedimiento para la elaboración, estudio y aprobación de los Planes de Manejo Ambiental Específicos (en adelante PMAE) derivados del Plan General (en adelante PMAG) del PECIG.

Luego de que no se obtuviera respuesta dentro de los términos, el 3 de agosto de 2020, Dejusticia presentó una acción de tutela con el objetivo de obtener respuesta a la solicitud presentada. Tan pronto fue notificada la tutela, la ANLA envió un documento en el que presuntamente se respondían todas las preguntas. Sin embargo, esta respuesta no cumplió con los estándares que se establecen para las respuestas a los derechos de petición, que deben ser de fondo, claras, precisas, consecuentes y congruentes. En la impugnación, se argumentó que la jurisprudencia constitucional define una respuesta de fondo como aquella que “*atiend[e] directamente lo pedido sin reparar en*

información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas” (negrilla propias)¹³. Estos elementos, evidencia de las barreras para el acceso a la información, demuestran que no ha habido garantías suficientes para ejercer la participación en el proceso en referencia.

2.2. La valoración y gestión del riesgo no es objetiva o técnicamente fundada

La propuesta de modificación del PMA presentado por la Policía Antinarcóticos no cumple con las órdenes específicas de la Sentencia T-236 de 2017. En particular no cumple con los estándares y criterios exigidos por la Corte Constitucional, principalmente por dos razones: i) hay deficiencias en la valoración del riesgo dimensionado en problemas de la escala con la que se levantó la línea de base, en la valoración cualitativa del riesgo, en la valoración de la mezcla a utilizar y en la valoración de los riesgos en los suelos, en el agua y en el medio biótico. Asimismo, ii) hay deficiencias en la gestión del riesgo debido a una metodología de zonificación ambiental subjetiva y programas de gestión ambiental que no identifican los riesgos de la actividad más allá de las bases aéreas.

2.2.1. Deficiencias en la valoración del riesgo

Toda actividad humana sobre los ecosistemas tiene impactos. Ahora bien, cuando estos impactos pueden poner en peligro el medio ambiente o la salud humana, resulta necesario evaluar los riesgos y si estos resultan admisibles, la forma de gestionarlos. Una adecuada evaluación de los riesgos le brinda transparencia al licenciamiento de una actividad y asimismo garantiza el goce de los derechos fundamentales de las personas que habitan en los lugares donde esta se pretende ejecutar. Bajo esta premisa se erige la Sentencia T-236 de 2017, en el entendido en que el PECIG puede retomarse, siempre y cuando se demuestre con suficiencia y objetividad todos sus riesgos y la manera de gestionarlos. Sin embargo, el PMA construido por la Policía Nacional, no consigue dicho objetivo. Esto, en virtud de por lo menos seis problemas que pasamos a desarrollar: la escala, la evaluación cualitativa del riesgo, la sustancia, los riesgos en los suelos, riesgos para el agua y los riesgos del medio biótico.

2.2.1.1. Problemas relacionados con la escala

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-814 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero.

En los términos de referencia establecidos por la ANLA para llevar a cabo la modificación del PMA, se estableció que la información debía ser levantada con una línea de base que manejara una escala 1:100.000 o más detallada, de ser posible. Toda la información levantada por la Policía se presenta con esta escala, que dada su magnitud no permite observar los cuerpos de agua de pequeña envergadura, sus rondas hídricas, los proyectos productivos y cuáles predios y/o comunidades se encuentran dentro o fuera de las categorías de protección ambiental. Una escala adecuada para dimensionar el riesgo de la actividad, especialmente para los cuerpos de agua y los espacios de vivienda sería 1:10.000 o incluso 1:5000¹⁴. La Policía emplea la menor diligencia posible con respecto a este requerimiento, interpretando los términos de referencia de la manera más laxa, lo que repercute en la calidad de la información con la que se valorará los riesgos de la actividad.

2.2.1.2. *Problemas relacionados con la evaluación cualitativa del riesgo*

Una de las principales órdenes de la Corte en la Sentencia T-236 de 2017 es que para la reactivación del PECIG se debe realizar una valoración objetiva y técnicamente fundada del riesgo. En clara contradicción con esta orden, la valoración del riesgo se realizó por medio de un panel de oficiales y contratistas de la Policía Nacional. Para conocer quienes hacían parte del panel que realizó la valoración, tuvimos que radicar un derecho de petición, puesto que no había publicidad de esta información (anexo 1 y 2).

La metodología usada para valorar los riesgos bajo ningún supuesto puede considerarse objetiva. En primer lugar, el grupo interdisciplinario, mediante una matriz de doble entrada, estableció las relaciones causales entre la aspersión de la mezcla y los impactos de la actividad.. Luego, determinó la probabilidad de ocurrencia en una escala que va de “*prácticamente imposible que ocurra*” hasta “*ocurrirá con alto nivel de certeza*”. Por último y a raíz del cruce de estas dos variables se determina la significancia del impacto ambiental.

Esta metodología no está soportada con anexos técnicos, métodos, datos que permitan concluir objetiva y científicamente la magnitud y la probabilidad de ocurrencia de los impactos en función de la actividad estudiada. Por ello, la valoración del riesgo no corresponde a parámetros objetivos

¹⁴ *Terrae. Evaluación independiente del PMA para el PECIG*. 2020. Anexo No. 05

ni científicos, sino a la apreciación cualitativa y poco sustentada de un panel compuesto por oficiales y contratistas de la Policía Antinarcóticos, lo que no es independiente.

2.2.1.3. Problemas relacionados con la sustancia

La Policía usa la definición de glifosato que se encuentra en la base de datos de pesticidas de la Universidad de Hertfordshire en la que se describe a la sustancia cómo:

“Un herbicida no selectivo, altamente soluble en agua, relativamente volátil y que normalmente no llega a las aguas superficiales. No es persistente en los suelos, pero puede serlo en los sistemas acuáticos en ciertas condiciones. Es moderadamente tóxico para los seres humanos y un irritante de piel y ojos. Es moderadamente tóxico para las aves, para la mayoría de los organismos acuáticos, gusanos de tierra y abejas de miel”¹⁵.

Los estudios ambientales deberían dimensionar los riesgos identificados en esta definición en función de la utilización de glifosato vía aspersión aérea. Sin embargo, todos los riesgos que se identifican parten de fuentes e investigaciones que relación con el uso que se le pretende dar a la sustancia, ni tampoco con la nueva mezcla propuesta por la Policía. A continuación se presenta la tabla elaborada por la Policía Nacional, que evidencia el cambio en la composición de la sustancia que será usada para las aspersiones aéreas, en comparación con la usada en el 2015:

Tabla No. 3. Comparación de concentración de la mezcla de la sustancia usada en el PECIG entre el 2015 y 2020.

Sustancia	PECIG 2015		PECIG 2020	
	Dosis/hectárea (litros)	% Mezcla	Dosis/hectárea (litros)	% Mezcla
Glifosato	10,40	44	10,00	33,3
Agua	13,03	55	19,70	65,7

¹⁵ Originalmente en inglés: Glyphosate is a non-selective common and effective herbicide. It is highly soluble in water, relatively volatile and does not normally leach to groundwater. It is not persistent in soils but may be in aquatic systems under certain conditions. It is moderately toxic to humans and a skin and eye irritant. It is moderately toxic to birds, most aquatic organisms, earthworms and honeybees. Disponible en la *Pesticide Properties Database* de la Universidad de Hertfordshire: <https://sitem.herts.ac.uk/aeru/footprint/es/Reports/373.htm#none>

Coadyuvante	0,25	1	0,30*	1
TOTAL GENERAL	23,66	100	30,00	100

Fuente: Policía Nacional. Estudios Ambientales para la Modificación del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea. Capítulo 2. Plan de Manejo Ambiental General (PMAG), p. 17.

Las novedades descritas en la tabla no están soportadas con ninguna investigación que demuestre cuáles son los riesgos que las nuevas cantidades de la sustancia pueden generar al medio ambiente. Además, la cantidad de coadyuvante aumentó injustificadamente y su elección se basó en que brindaba un ancho de gota mayor¹⁶. Nunca se evalúan los riesgos ambientales de dicha sustancia, ni tampoco se estudia la defoliación en otras plantas diferentes a *eritroxylum coca*.

Los anexos que describen las especificaciones técnicas del ingrediente activo de la mezcla (anexo 2.4.14 del PMAG), los nombres comerciales del glifosato que se pretende emplear, las hojas de seguridad y las etiquetas de los productos (anexo 2.4.15 del PMAG) no fueron publicados hasta que así lo ordenó un juez de tutela. Por otra parte, uno de los productos presentados no tiene etiqueta aprobada por el ICA, lo que plantea muchos cuestionamientos en torno a la idoneidad de la mezcla. La Policía justifica estas omisiones y anomalías afirmando que presentará esta información en el Plan de Manejo Ambiental Específico para cada núcleo.

2.2.1.4. Problemas relacionados con los riesgos en los suelos

Los riesgos identificados para los suelos parten la revisión de literatura realizada por la European Food and Safety Authority (EFSA)¹⁷, que solo tiene en cuenta el uso para la agricultura comercial del químico. En todo caso, para la autoridad europea, la aplicación de la sustancia para cualquier cultivo no supera los 8 litros de glifosato por hectárea y la cantidad de agua en la mezcla nunca es menor a 100 litros. Además, en la Sentencia T-236, la Corte señaló que: “*EFSA no ha evaluado*

¹⁶ Policía Nacional. Estudios Ambientales para la Modificación del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea Capítulo 2.4 Descripción de las actividades, p. 98.

¹⁷ Conclusion on pesticide peer review of the pesticide risk assessment of the substance glyphosate. European Food Safety Authority (EFSA). EFSA Journal 2015; 13 (11): 4302.

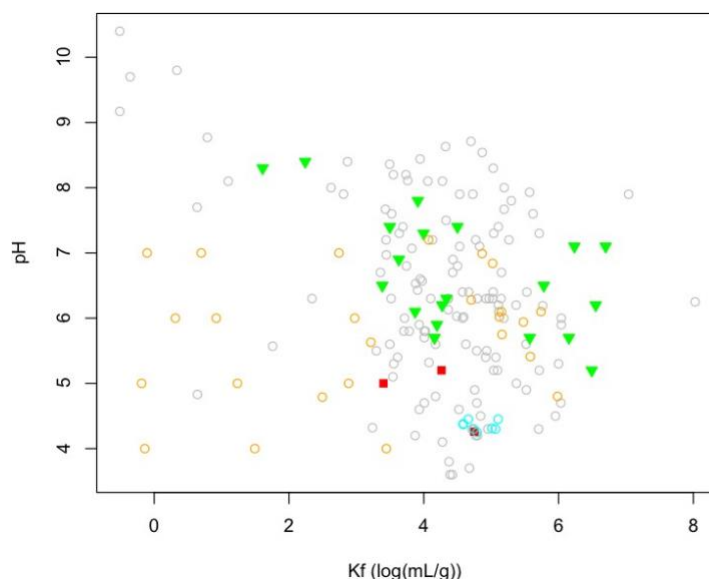
los riesgos relacionados con aplicaciones aéreas ya que estos se encuentran altamente restringidos en la Unión Europea”¹⁸. De igual forma, solo se utilizan 20 muestras de suelos para dimensionar los riesgos que, además, son muestras de suelos europeos, cuyas características son sustancialmente diferentes a los colombianos, especialmente, por las mayores precipitaciones de los suelos tropicales.

Por medio de estas fuentes, la Policía llega a la conclusión que la sustancia se descompone en el suelo y no llega a las aguas subterráneas y por lo tanto no existen riesgos para los suelos. Para confrontar esta hipótesis, Terrae elaboró un metaanálisis de 184 muestras de suelos americanos, europeos y asiáticos, que incluía también, las muestras presentadas en el PMA. El resultado de este análisis demuestra que el comportamiento del glifosato varía para cada tipo de suelo, por lo que para extrapolar conclusiones sobre la adsorción es imprescindible usar suelos locales. La gráfica No. 1 a continuación revela las diferencias entre las muestras y cómo las usadas por la Policía son sustancialmente diferentes a las que registra el IGAC para suelos colombianos.

*Gráfica No. 1. Correlación entre K_f y pH de muestras de suelo*¹⁹

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-236 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta.

¹⁹ En colores la procedencia de las muestras (verdes son los reportados por la DIRAN en el PMA; grises son de Europa, Norteamérica y de Asia; naranja son de Latinoamérica; rojo son de suelos colombianos recabados por Terrae y los datos azules son datos generados a partir de parámetros medidos por el IGAC en campo entre los años 2008 y 2015 en los seis núcleos del PECIG). Nótese la gran dispersión de datos y la total no coincidencia de los datos del PMA (verdes) con los suelos colombianos (azules y rojos). Terrae. *Evaluación independiente del PMA para el PECIG*. 2020. Anexo No. 05



Fuente: Terrae. Evaluación independiente del PMA para el PECIG. Anexo No. 05

Entonces, la valoración de los riesgos de los suelos no es técnicamente adecuada por al menos dos razones. Para la actividad propuesta se anuncia una dosificación de la mezcla para la aspersión aérea de 33.3% glifosato, y 65.7% agua, pero en el análisis de los riesgos se usó como referencia un indicador que tiene cuatro veces más agua en la mezcla, un porcentaje de glifosato 20% menor al planteado y no evaluado para la aplicación de sustancia vía aspersión aérea. En segundo lugar, se valoraron datos de suelos europeos, cuyas características no permiten extrapolar conclusiones para suelos colombianos, puesto que, según Terrae: *“Los datos que usa la DIRAN-Policía Nacional para caracterizar los suelos y decir que no hay riesgos de contaminación por persistencia del glifosato corresponden a suelos europeos que poco se parecen a los suelos colombianos, ni en términos de los minerales que los componen ni de características como la predominante acidez de nuestros suelos”*.²⁰ De nuevo, el PMA va en contravía a las órdenes de la Corte en materia de evaluación del riesgo.

2.2.1.5. Problemas relacionados con los riesgos para el agua

En lo correspondiente a la valoración de los riesgos para las aguas superficiales y subterráneas es imprescindible tener en cuenta la lixiviación. Este es un proceso químico mediante el cual una

²⁰ Terrae. Evaluación independiente del PMA para el PECIG. 2020. Informe Corto. Página. 5. Anexo No. 05

molécula es introducida al suelo y por su estructura se descompone en otras y eventualmente es filtrada hasta las aguas subterráneas.

Los riesgos identificados para evaluar el potencial de lixiviación usan los tipos de suelos que no pueden ser extrapolados a Colombia. Además, no es válido, en ningún supuesto, considerar los parámetros para estudiar la lixiviación a partir de la literatura y no de análisis de campo. Asimismo, la Policía afirma que: *“los resultados obtenidos en los estudios de laboratorio y campo concluyen que el glifosato es rápidamente degradado en condiciones aeróbicas y que es absorbido al suelo”*²¹. Estos estudios no se encuentran dentro de los anexos del PMA y con ellos, se podrían evidenciar contradicciones con la literatura especializada ²². La ausencia de esta información redunda una vez más en una barrera para la participación informada que ordena la Corte Constitucional en el presente proceso decisorio.

En el mismo sentido, no se estudian las condiciones hidráulicas y topográficas de los suelos y el estado del conocimiento actual permite hacer aproximaciones al problema de contaminación de aguas subterráneas que sean mucho más ajustadas y responsables que los “modelos” usados por la DIRAN, de tal forma que se puedan hacer escenarios que incluyan condiciones desfavorables reales. Esto equivale a incluir en los modelos los peores escenarios como por ejemplo que justo después de la aspersión se tenga un intenso aguacero²³.

El PMA afirma que bajo ningún supuesto la actividad afectará cuerpos de agua ni pondrá en riesgo el agua para consumo humano, pero los datos que presentan son insuficientes para sostener esta afirmación. Pese a que la ANLA solicitó información de escala 1:100.000, la Policía presenta en algunos apartados información de escala 1:500.000, lo que de entrada no cumple con los términos de referencia de la autoridad ambiental. Además, es importante aclarar que en ninguna de estas dos escalas es posible establecer cuáles son los acuíferos, y cuáles son las zonas de recarga de acuíferos, puesto que no hay datos a ese nivel, y se invisibilizan entonces los impactos sobre elementos del ecosistema que abastecen de agua a poblaciones rurales. La siguiente imagen,

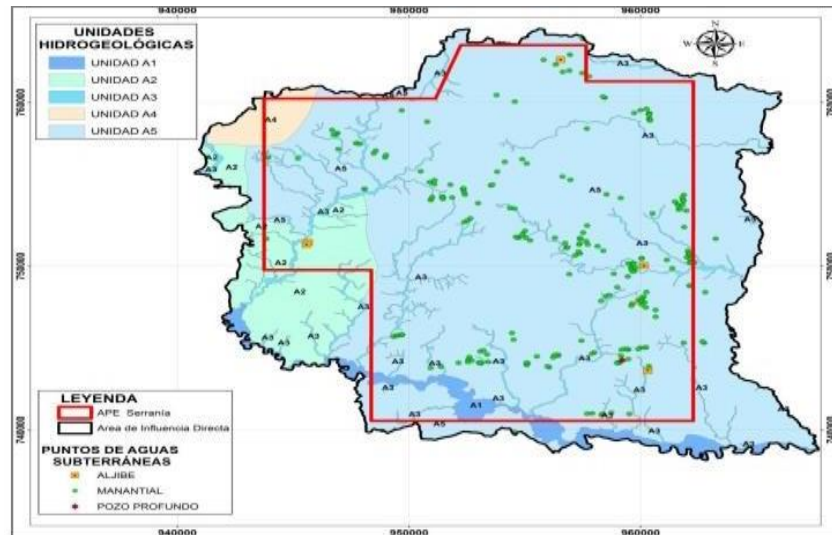
²¹ Policía Nacional. Estudios Ambientales para la Modificación del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea Capítulo 2.4 Descripción de las actividades, p. 80.

²² *Terrae. Evaluación independiente del PMA para el PECIG*. 2020. Anexo No. 05

²³ *Terrae. Evaluación independiente del PMA para el PECIG*. 2020, p. 112. Anexo No. 05

tomada de un polígono en el departamento de Caquetá demuestra que muchos de los puntos de suministro de agua potable quedan excluidos incluso con una franja de 100 metros contada a partir de la fuente de agua superficial, lo que evidencia que la actividad tendría un impacto en estos cuerpos de agua.

Mapa 1. Unidades hidrogeológicas e inventario de puntos de aguas subterráneas



Fuente: Tomado de Hupecol – Antea group (2014) capítulo 2 del EIA. Fuente: Terrae. Evaluación independiente del PMA para el PECIG.

La valoración de los riesgos de la actividad para las fuentes de agua es basada en conjeturas, datos no extrapolables y contraría a la literatura especializada. Asimismo, la escala utilizada es mucho menor a la exigida en los términos de referencia de la ANLA y no se tienen en consideración todos los puntos de agua subterránea, de los cuales depende el suministro de agua de municipios donde pretende retomarse la actividad.

2.2.1.6. Problemas relacionados con los riesgos del medio biótico

Para la valoración del riesgo a las aves, la Policía solo evalúa los riesgos para las codornices y los patos, dejando por fuera las más de 1900 especies restantes de aves que habitan nuestro país²⁴, reconocido mundialmente por su biodiversidad de aves. De igual forma acontece con la valoración del riesgo de los organismos acuáticos, en los que únicamente se evalúan los riesgos para el pez cebra, el plancton, la lenteja de agua y la *skeletonema consatum*. Se entiende que es imposible calcular el riesgo para todas las especies de flora y fauna del territorio colombiano. Sin embargo, se esperaría que se argumentara porque las especies evaluadas permiten extrapolar conclusiones para las demás, situación que no acontece en lo absoluto.

La valoración del riesgo a las abejas es tan escueta que merece ser citada:

*“Para abejas el cociente de riesgo RQ es el que se reporta en el MTA, en la literatura especializada no hay métodos específicos para la aplicación aérea (la ANLA, tampoco sugiere un método específico), el producto es prácticamente no tóxico para abejas. Adicionalmente el cultivo de coca por lo general no está cerca de zonas apícolas”*²⁵

En primer lugar, se afirma que el producto es prácticamente no tóxico para las abejas, pese a que la definición de glifosato de la Universidad de Hertfordshire, citada por la propia Policía Nacional, establece lo contrario. En segundo lugar, no valoran el riesgo porque no tienen ningún parangón en la literatura, cómo si las capacidades de una institución como la Policía Nacional no le permitiera valorarlo de forma autónoma, y como si no existieran artículos en la materia²⁶. En tercer lugar, ignoran que estos insectos son los mayores polinizadores, viven a lo largo y ancho del territorio nacional y que de ellos depende la estabilidad de los ecosistemas, y por ende también, la posibilidad de producir alimentos.

²⁴ Instituto Humboldt. “Avifauna Colombiana”. 2019. Disponible en: <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2019/cap1/103/#seccion5>

²⁵ Policía Nacional. Estudios Ambientales para la Modificación del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea Capítulo 2.4 Descripción de las actividades, p. 97.

²⁶ Vázquez D, Iliana N, Pagano E, Zavala JA, Farina WM “Glyphosate affects the larval development of honey bees depending on the susceptibility of colonies”. PLoS ONE 13(10): e0205074. 2018 <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0205074> Disponible en: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0205074> ; Motta, E, Raymann, K, Moran, N. “Glyphosate perturbs the gut microbiota of honey bees” Universidad de Texas, Publicado por PNAS. 2018. Disponible en: <https://www.pnas.org/content/pnas/115/41/10305.full.pdf>

En conclusión, la valoración del riesgo es parcializada y omite la literatura científica más reciente en materia. El análisis con respecto al suelo es sesgado, se tienen en cuenta suelos europeos y no colombianos y además, se valora la concentración del glifosato para uso comercial. Asimismo, se seleccionó el coadyuvante sin ninguna investigación que dé cuenta de sus potenciales peligros. Los riesgos para las fuentes hídricas no tienen en cuenta las aguas subterráneas y fueron levantados con una escala diferente a los términos de referencia dispuestos por la ANLA. La evaluación del riesgo al medio biótico únicamente se hace con respecto a seis especies de animales y no se tiene en cuenta el riesgo de la actividad para los polinizadores. En consecuencia, el PMA no cumple con las órdenes de la Corte Constitucional y en algunos puntos, ni siquiera con los términos de referencia dispuestos por la propia ANLA.

2.2.2. Deficiencias en la gestión del riesgo

Pese a que no hay una valoración objetiva, técnicamente fundada, ni participativa de los riesgos de la actividad y esto sería suficiente para que la ANLA negara la solicitud de modificación del PMA, procederemos a exponer los problemas que tienen las formas de gestionarlo planteadas por la Policía. La primera de ellas es la zonificación ambiental y la segunda, son los programas de manejo ambiental.

2.2.2.1. Problemas en la zonificación ambiental Problemas Área de influencia y régimen de exclusiones

La zonificación ambiental es la forma objetiva en la que se racionaliza el riesgo de una actividad en un espacio determinado. Tiene como propósito fijar espacialmente, con base en los riesgos identificados en qué lugares es inadmisibles el riesgo, en cual se debe gestionar con máxima precaución y en dónde se puede manejar de manera más laxa. En este caso, el PMA presenta serias deficiencias que hacen que su eventual aprobación contraría las órdenes de la Sentencia T-236 de 2017.

a) Área de influencia y régimen de exclusiones

El área de influencia, definida en los términos de referencia cómo “*el área donde se manifiestan y hasta donde trascienden los impactos ambientales significativos identificados para la actividad*”, no tiene una gestión integral del riesgo. Se construye en función de zonas asperjadas y zonas excluidas, donde las primeras tienen riesgos a evaluar, y en las segundas no existen riesgos en lo absoluto. Para diferenciar una de la otra, se determina una franja de cien metros que se traza alrededor de los linderos de las zonas de exclusión (Parques Nacionales Naturales, Consejos Comunitarios, Resguardos Indígenas y ecosistemas estratégicos, tales como páramos, humedales Ramsar, manglares y centros poblados no asociados a bases operacionales). Fuera de la zona de exclusión en los que haya cultivos de uso ilícito, se aplicará la aspersión y se valorarán los riesgos sin tener en cuenta que esta metodología puede ignorar riesgos graves para las zonas de exclusión.

Esta visión contraría los términos de referencia y desconoce el funcionamiento de los ecosistemas, donde todos los procesos biológicos están altamente interconectados y una afectación en una zona determinada puede terminar afectando todo el sistema o a algunos de sus elementos. También pone en riesgo a las áreas excluidas, en donde presuntamente el riesgo se considera inaceptable, dado que la franja de cien metros no garantiza la inexistencia de riesgos, en especial por los problemas determinados por la escala y la evaluación deficiente de los riesgos en los suelos y en las aguas. Esta falencia, tal y como lo señalan los términos de referencia, pretende ser resuelta en los PMAE, instancia sobre la cual existen dudas sobre su legalidad, y en la que al parecer no existe posibilidad de participación de la comunidad potencialmente afectada durante su trámite.

En lo que refiere a las zonas de protección ambiental excluidas de la aspersión aérea, se suma la disparidad de criterios sobre la categorización de las áreas. Es necesario definir con claridad si todas las categorías de protección ambiental, de orden nacional y local están excluidas. En múltiples apartes del proyecto de PMAG se mencionan categorías de protección y áreas protegidas como zonas excluidas donde la actividad será permitida, a pesar de que la Corte Constitucional las ha protegido en virtud del principio de precaución²⁷.

²⁷ “[L]a Agencia Nacional de Licencias Ambientales excluyó ciertas zonas de la aspersión terrestre con glifosato en el marco de ejecución del PECAT, como son: i) la ronda de los ríos, caños, nacederos y demás cuerpos o cursos de agua (lénticos y lóticos) en la franja de 10 metros, paralelo a la cota máxima de inundación; ii) la franja de 10 metros de carreteras troncales; iii) las viviendas aisladas, caseríos, centros poblados, cascos urbanos, centros educativos, centros de salud, sitios recreativos y religiosos,

Llama la atención que las Áreas Forestales que están contenidas en la Ley 2ª de 1959 son clasificadas como de sensibilidad muy alta, lo que implicaría que deberían ser áreas excluidas de la actividad de aspersión aérea. Sin embargo, una lectura del PMAG evidencia que estas áreas de Ley 2ª no están siendo caracterizadas como zonas excluidas. Bajo este criterio de la Policía, cualquier categoría de protección ambiental, sin importar su valor ambiental, podría ser objeto de aspersión aérea. En este punto, dicho documento no presenta evidencia alguna que soporte dicha afirmación, constituyéndose en una mera opinión de dicha institución, contrariando lo dispuesto en la Sentencia T-236 de 2017 como en el Auto 387 de 2019.

b) La metodología de zonificación no cumple con los estándares de la Corte Constitucional

La zonificación ambiental busca determinar la sensibilidad ambiental del área de influencia a partir de la información que debe ser analizada en la caracterización de los medios biótico, abiótico y socioeconómico. Para gestionar el riesgo, la Policía propone una escala de sensibilidad ambiental en la que se superponen los tres medios.

Para caracterizar el riesgo abiótico, la Policía Nacional produjo 427 páginas, en que se estudió la geología, la hidrografía, los suelos, la capacidad de uso del suelo y el clima de cada núcleo. Sin embargo, para la escala de sensibilidad ambiental únicamente toma como factor la capacidad del suelo definida por medio de la clase agrológica y nivel de fertilidad.

Para caracterizar el riesgo biótico, la Policía produjo 791 páginas en los que se estudia la vegetación terrestre, los registros biológicos y el listado potencial de especies animales. Sin embargo, para la escala de sensibilidad ambiental únicamente tomó como variable la cobertura vegetal, en que se priorizan los bosques nativos, luego los cultivos de café, arroz y caña en tercer

con una franja de protección de 10 metros a la redonda; iii) los resguardos indígenas y comunidades étnicas legalmente reconocidas; iv) los proyectos productivos; v) las zonas frágiles ambientalmente (humedales RAMSAR, manglares, páramos); y vi) Áreas protegidas del SINAP, (Sistema Nacional de Áreas Protegidas), entre las que se encuentran los parques naturales. **Las restricciones fijadas en el PECAT se aplican para el PECIG. Esa extensión de la salvaguarda de los ecosistemas se sustenta en el principio de precaución. Por ende, si se excluyen zonas de aspersión terrestre con glifosato, con mayor razón debe impedirse la fumigación aérea con el mencionado químico en esos lugares [...]**". Corte Constitucional, Auto 387 de 2019, M.S. Alberto Rojas Ríos.

lugar los pastos para ganado, y finalmente el cultivo de coca. Esta escala fue copiada y pegada de PMA para explotación de hidrocarburos sin ninguna justificación aparente²⁸.

Por último, para caracterizar el riesgo socioeconómico, la Policía produjo 1318 páginas en los que se estudia la presencia de cultivos de uso ilícito, la incidencia del conflicto armado, la dinámica poblacional, la presencia de servicios públicos, la cobertura en salud y educación, la infraestructura vial, los procesos productivos, la presencia institucional y la estructura organizativa de cada municipio en los que se pretende establecer la actividad. Sin embargo, para la escala de sensibilidad ambiental únicamente toma como factor la densidad poblacional.

Por medio de los puntajes de la escala ambiental se establecen las zonas de exclusión, las zonas de intervención con restricciones y las zonas de intervención sin restricción. En las zonas de sensibilidad muy alta no se asperjará y serán zonas de exclusión. Las zonas de sensibilidad alta implican que *“su manejo y control requiere de medidas preventivas para evitar afectaciones”*²⁹. Las zonas de sensibilidad media *“son sectores que requieren un manejo cuidadoso de las actividades, sin limitarlas”*³⁰. Las zonas de sensibilidad baja son *“sectores que requieren de un manejo y control de las medidas preventivas menos restrictivas que las categorías alta y media”*³¹. Finalmente, las zonas que tienen una calificación muy baja no tienen ninguna restricción. Cómo se ve en el Mapa No. 2 (el verde representa las zonas sin restricción ambiental).

Esta metodología es sumamente problemática, no es un proceso técnicamente fundado, ni mucho menos objetivo. En primer lugar, no se comprende porque se realizó una investigación tan profunda, principalmente en los componentes abióticos y socioeconómicos, para reducir los criterios de selección en la escala de sensibilidad ambiental a las clases agrológicas y a la densidad poblacional de los municipios. De igual forma, no es claro porque estos criterios condensan los riesgos que puede producir la actividad.

Su elección parece más determinada para favorecer que la mayor cantidad de zonas tengan una calificación baja de sensibilidad ambiental y en consecuencia no haya ninguna limitación en el

²⁸ Terrae. *Evaluación independiente del PMA para el PECIG*, 2020, p. 152. Anexo No. 05

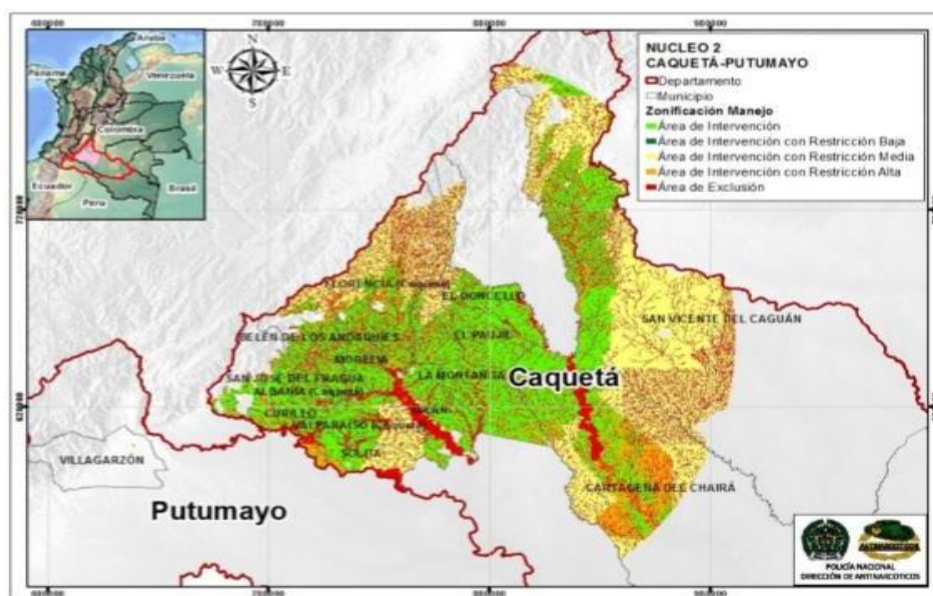
²⁹ Policía Nacional. Estudios Ambientales para la Modificación del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea. Capítulo 2.7 Zonificación ambiental, p. 6.

³⁰ Ibid. p. 7.

³¹ Ibid. p. 7.

proceder de la Policía, lo que no es objetivo ni imparcial. La mayoría de los cultivos de coca se ubican en zonas con suelos más ácidos y menos fértiles, a diferencia de los suelos más productivos. Una zonificación adecuada debería dimensionar los riesgos de la actividad para cada tipo de suelo, teniendo en cuenta factores distintos y más amplios que su productividad, tales como la afectación en la flora bacteriana del suelo, la erosión, el tipo de suelo, entre otros.

Mapa No. 2. Zonificación de Manejo de Ambiental del PECIG para Núcleo 2 Caquetá – Putumayo



Fuente: Policía Nacional. Estudios Ambientales para la Modificación del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea. Capítulo 2.7 Plan de Manejo Ambiental General (PMAG), p. 15.

Lo mismo acontece con los riesgos socioeconómicos. Los municipios con presencia de cultivos de uso ilícito son los menos densamente poblados³². De igual forma, esta valoración excluye muchos riesgos que pueden acontecer a raíz de las aspersiones, como la exacerbación del conflicto armado, la deserción escolar, la generación de problemas de salud, la generación de pobreza, el desplazamiento y la migración a otras economías ilícitas, entre otros. Ignoran incluso, algunos de

³² Policía Nacional. Estudios Ambientales para la Modificación del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea. Capítulo 3.4 Zonificación ambiental, p. 46.

los factores descritos dentro de los propios términos de referencia, como rutas de desplazamiento, formas de asentamiento, y puntos clave para el desarrollo de las actividades económicas.

Por último, la evaluación de los riesgos socioeconómicos no guarda relación con las afectaciones de esta índole que se describen en la zonificación ambiental propuesta en los capítulos 2.7 y 2.8. En caso de una eventual fumigación, un número significativo de familias perdería su sustento, lo que podría incrementar la incidencia de otras economías ilegales que causan mayores impactos ambientales, cómo lo puede ser la minería ilegal; en especial en los departamentos del Pacífico y en el Núcleo de Caucasia. Las formas de mitigación o compensación en este componente deben estar dirigidas a crear condiciones que le permitan a los campesinos y campesinas generar el ingreso que la cosecha de coca garantizaba. Es decir, las formas de mitigación de esta actividad se enmarcan en la aplicación de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

De igual forma, existen problemas en los resultados de la zonificación que se pueden evidenciar en el mapa del núcleo 2. No se entiende cómo la suma algebraica de las variables de los tres medios puede llegar a obtener un puntaje mayor a 62 y así optar por una clasificación de sensibilidad alta o muy alta. Esta situación llama mucho la atención, y deja un vacío con relación a la falta de rigurosidad con la que se escogieron las variables socioeconómicas y los criterios para asignarles valores. Las variables y valores que se escogieron para este análisis dejaron un rango tan amplio que no permitía representar de manera veraz la sensibilidad socioeconómica, que era precisamente lo que se buscaba analizar³³. Adicional a lo anterior, el estudio no hace ningún análisis de las diferencias de manejo entre las tres condiciones (alta, media y baja) de las zonas de intervención con restricciones. No presenta cuáles serán las restricciones diferenciadas que aplicarán en el desarrollo de la actividad a cada una de las zonas según su sensibilidad ambiental³⁴.

Por todo lo anterior, la metodología de zonificación no es producto de un proceso técnicamente fundado, en virtud de que no se tienen en cuenta los riesgos dimensionados en los estudios ambientales; no se basa en evidencia objetiva, puesto que no hay claridad de cómo los factores utilizados en la escala de susceptibilidad ambiental dimensionan el riesgo real de la operación; ni

³³ *Terrae. Evaluación independiente del PMA para el PECIG*. 2020, p. 140. Anexo No. 05

³⁴ *Ibid.*

mucho menos se trata de un proceso imparcial, ya que se acomodó la metodología para garantizar que la mayor cantidad de territorio fuera asperjado sin o con pocas restricciones³⁵.

2.2.2.2. Deficiencias en los Programas de manejo ambiental

Los programas de manejo ambiental son el conjunto de medidas orientadas a prevenir, controlar, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales identificados en el área de influencia y ocasionados por el desarrollo del PECIG. La Policía divide las posibles afectaciones en dos, las que se pueden producir en las bases de operación y las que se pueden producir a raíz de la aplicación del herbicida.

La mayoría de los impactos y su gestión están relacionados con el desarrollo de la actividad dentro de las bases aéreas. Consideramos que el riesgo dentro de las bases aéreas se encuentra debidamente identificado y el manejo que se propone garantiza la seguridad de los funcionarios de la Policía que llevarán a cabo la operación. Sin embargo, el manejo del riesgo de la aplicación del herbicida presenta serios problemas.

Las fichas que evalúan el riesgo de la aspersión fuera de las bases son la dos y la cinco. La dos, referente a la operación del programa de aspersión aérea, establece que se tomarán muestras, mediante la metodología aleatoria simple, del suelo y del agua antes de la aspersión, inmediatamente después y a los 60 días. Si se encuentran rastros a los 60 días, se tomarán nuevas muestras a los 90 y 180 días. Los indicadores de eficacia se dan en función de que no debe haber áreas asperjadas por fuera de las establecidas inicialmente y del número de muestras de suelo y de agua que permanecen con glifosato 60 días después de la aplicación. La ficha 5 tiene por objetivo evaluar el efecto del glifosato sobre las coberturas vegetales aledañas a los cultivos de coca que se pretenden asperjar. Para ello, también mediante una metodología aleatoria simple, se pretende evaluar 60 días después de la aspersión la existencia de residuos de glifosato en el tejido vegetal circundante a los polígonos donde hay presencia de coca, el éxito está supeditado a que menos del 30% de los lotes circundantes a los de coca cambien su coloración y que menos del 20% tengan presencia de glifosato. Ellas tienen como problema central que el muestreo es aleatorio y no estratificado a escala detallada, lo que sería ideal dado la diferencia de los suelos y las aguas en

³⁵ Ibid. p. 142.

todos los núcleos donde se pretende desarrollar la actividad. En este sentido la aleatoriedad no arroja resultados exactos.

La Policía afirma que no hay medidas para el impacto en la fauna, ya que el ruido de las aeronaves ahuyenta a los animales, previniendo así cualquier impacto sobre la fauna silvestre. No es objetivo ni técnicamente fundado afirmar que no se generará ninguna afectación a la fauna porque el ruido de las aeronaves las espantará, y justificando bajo esa lógica que no sea necesario tomar medidas de protección para la fauna³⁶. Esta visión contradice el sentido común incluso, no se necesita ningún estudio científico para darse cuenta de que, si existe una afectación en la capa vegetal, todo el ecosistema la sufrirá, independientemente si están o no presentes los animales cuando se fumiga.

Al igual que el diagnóstico del riesgo, la gestión propuesta no es técnicamente fundada, ni objetiva, ni mucho menos imparcial. La definición de área de influencia no tiene en cuenta el funcionamiento de los ecosistemas y tiene falencias derivadas de la escala manejada. Asimismo, la metodología de zonificación no tiene ningún sustento técnico, tiene errores matemáticos y pareciera diseñada con el objetivo de lograr la menor protección ambiental posible. No existen diferencias con respecto al tratamiento de las zonas de manejo identificadas y la gestión del riesgo, medida de forma aleatoria, no garantiza objetividad sobre la apreciación del riesgo de forma diferenciada en cada uno de los núcleos de aspersión.

2.3. La propuesta de modificación del PMA presentada por la Policía Antinarcóticos no observa la secuencialidad del Acuerdo Final de Paz ni cumple con las órdenes de la Corte Constitucional del Auto 387 de 2019

Las órdenes de la Corte Constitucional son claras en afirmar que las fumigaciones aéreas con glifosato no pueden ser priorizadas sobre el programa de sustitución de cultivos ilícitos derivados del AFP. A su vez, el AFP enfatiza en su punto 4 que se debe intentar siempre la sustitución

³⁶ “(...) es conveniente mencionar que no se establecen medidas específicas para el impacto en la perturbación de la fauna, dado que éste se da **por el ruido normal de las aeronaves** (aviones o helicópteros) que realizarían la aspersión aérea y acompañan en la seguridad (helicópteros) de esta actividad, **situación que genera a su vez un impacto positivo dado a que generaría un ahuyentamiento de la fauna que esté presente en las áreas circundantes al sitio de intervención, previniendo así cualquier impacto sobre la fauna silvestre.**” Policía Nacional. Estudios Ambientales para la Modificación del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea. Capítulo 2.8. Planes y programas, p. 29.

voluntaria antes que otras medidas para la eliminación de los cultivos ilícitos. Reconocemos que la presencia de cultivos ilícitos es un factor que afecta de manera negativa a las poblaciones en esos territorios, y a la seguridad general del país, por los elementos asociados a la criminalidad, disputa territorial, y control violento de actores armados ilegales.

Habiendo señalado esto, la oposición que manifestamos al PECIG no implica, en ninguna circunstancia, que se deje al gobierno sin herramientas para enfrentar esta problemática. Lo que defendemos es que hay mecanismos para eliminar o reducir los cultivos ilícitos que son mucho más eficientes, menos costosos, con mejores protecciones a los derechos de las poblaciones rurales, y que abordan precisamente las causas estructurales que explican el involucramiento con los cultivos ilícitos.

El eventual otorgamiento de la licencia ambiental para la reanudación del PECIG no cumple con las disposiciones que estableció la Corte Constitucional, en la Sentencia T-236 de 2017 y en el Auto 387 de 2019, con respecto a la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos (en adelante PNIS), que se desprende de la firma del AFP y que cuenta con una fuerza de política de Estado que debe ser implementada de buena fe en los términos del Acto Legislativo 002 de 2017 y la sentencia C-630 de 2017.

De acuerdo con el Auto 387 de 2019, la decisión que tome el Gobierno Nacional sobre la reactivación o no del PECIG debe tener en cuenta la política pública generada por el *“Punto Cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos del Acto Legislativo 2 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos de implementación y desarrollo”*. En el proceso decisorio que realice tanto el Consejo Nacional de Estupefacientes como la ANLA, se debe considerar que esa estrategia solo se puede reanudar cuando

*“(i) en primer lugar, se haya **implementado la política de sustitución voluntaria, si esta fracasa** (ii) en un segundo momento se acudirá a la **erradicación forzada manual**, y, solo como **tercera alternativa**, y ante una nueva frustración; (iii) se **podrá retornar a la aspersión aérea con glifosato**, previa satisfacción de los estándares jurisprudenciales”*

(negrillas

propias).

Si bien el Gobierno, en los escenarios en que no fuese posible la sustitución voluntaria, no renunció a los instrumentos de reducción de cultivos de coca que considere más efectivos para garantizar la reducción de los cultivos de uso ilícito (por ejemplo, la aspersión aérea), su facultad para decidir debe estar guiada por que es preferible sustituir que erradicar, y preferible la erradicar manualmente que las aspersiones aéreas con glifosato. El Acuerdo Final de Paz así lo detalla en el Punto 4:

“El Gobierno, **de no ser posible la sustitución**, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito.” 37

El PNIS fue resultado de la concertación entre el Gobierno Nacional y las FARC en el punto 4 del AFP, a partir del reconocimiento de que la *“persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico”*. Por ende, se consideró al PNIS como un esfuerzo institucional por reducir las condiciones de desigualdad de acceso a derechos económicos y sociales por parte de las poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, que encontraron en las economías ilícitas una forma de obtener recursos económicos en un contexto de fuerte marginación socioeconómica. Esto significó un cambio en la manera como el Gobierno colombiano ha implementado estrategias de reducción de cultivos de uso ilícito, transitando de un enfoque represivo, que han implicado distintos daños en términos de salud pública, confianza en las instituciones y medio ambiente, a una apuesta colaborativa entre el Estado y las comunidades.

El Programa inició su implementación en enero de 2017, pero fue creado oficialmente mediante el Decreto-Ley 896 de 29 de mayo de 2017. Esta norma hizo parte del paquete legislativo emitido por el presidente de la República en uso de las “facultades presidenciales para la paz”, autorizadas

³⁷ Gobierno de Colombia y Farc-Ep. Acuerdo Final de Paz. P. 107.

mediante el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. El Decreto-Ley 896 de 2017 definió a sus beneficiarios como aquellas familias campesinas en situación de desigualdad socioeconómica que *“derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016”*³⁸.

El PNIS como política de reducción de cultivos de uso ilícito tiene fundamento de derecho internacional, pues de acuerdo con las Directrices Internacionales sobre Política de Drogas y Derechos Humanos ³⁹, es obligación de los Estados de *“desarrollar alternativas económicas específicas viables y sostenibles para las personas y las comunidades que son particularmente vulnerables a la explotación en la economía de las drogas ilícitas”*⁴⁰. Esto como un desarrollo del deber de garantizar un nivel de vida adecuado a la población rural, del que no pueden ser privadas las personas que dependen de las economías de las drogas ilícitas, en sintonía con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Justamente, en la más reciente evaluación del país, que realizó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se recomendó continuar los esfuerzos por integrar el enfoque de derechos humanos en la implementación del PNIS⁴¹.

Hasta el momento, el PNIS ha presentado dificultades administrativas que constituyen demoras y retrasos en la satisfacción de los derechos del campesinado vinculado al programa, y en el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno. De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz (FIP) (ver imagen No. 1), se puede concluir que, en el caso de las familias que han obtenido acceso a los componentes del PNIS, en promedio la asistencia técnica llegó ocho meses después del primer

³⁸ Artículo 6.

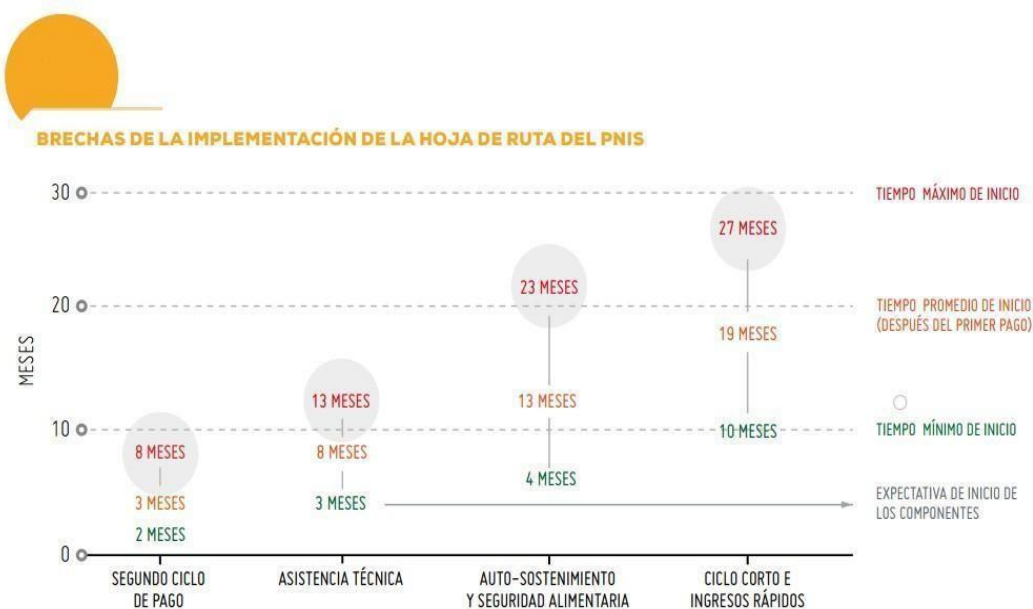
³⁹ Las Directrices Internacionales sobre Políticas de Drogas fueron citadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-253 de 2019, M. P. Diana Fajardo Rivera, para afirmar la importancia de la dignidad humana en el análisis constitucional de las políticas de drogas. En palabras de la Corte, *“el sentido último de los sistemas de protección puede verse como un conjunto de garantías institucionales y judiciales, orientadas a asegurar a las personas el poder vivir en dignidad. Las guías internacionales sobre derechos humanos y política de drogas también reconocen la dignidad humana como el principal principio fundacional de derechos humanos, a partir del cual construir ese terreno común. Por eso sostienen que ‘ninguna ley, política o práctica sobre drogas puede tener el efecto de socavar o violar la dignidad de cualquier persona o grupo de personas’”* (negritas propias).

⁴⁰ PNUD, OMS, ONUSIDA y ICHRD (2019). *Directrices internacionales sobre política de drogas y derechos Humanos*. p. 10. Recuperado de: https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1/hrdp_guidelines_spanish_2020_v1final.pdf.

⁴¹ Comité DESC (2017). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia*. p. 9. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5,

pago, el componente de autosostenimiento 13 meses después, y el proyecto de ciclo corto 19 meses después.

Imagen No. 1: Brechas de la implementación de la hoja de ruta del PNIS



Fuente: FIP (2019). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso, p. 18.

La información oficial más reciente sobre la implementación del Programa se publicó en mayo del presente año, por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y en marzo por parte de UNODC, encargado de la verificación del Programa. Si bien hay diferencias en las cifras sobre el universo inicial de las familias que cobijadas por los acuerdos colectivos. Si la Alta Consejería habla de 188.000, mientras que inicialmente se había dicho que eran 215.000, en cualquier escenario el programa no vinculó a la totalidad de las familias. Según UNODC, 99.000 familias fueron inscritas en el Programa, lo que advierte una exclusión de un universo considerable de comunidades que mostraron voluntad de sustituir sus cultivos ilícitos.

Según el Primer Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019 de la Procuraduría General de la Nación, 130.000 familias se vincularon a Acuerdos Colectivos firmados por la DSCI durante el 2017 y 2018, pero con fecha de corte de

agosto de 2019, solo el 76% habían firmado el acuerdo individual, que fue la condición necesaria para la vinculación efectiva al PNIS. Hay que resaltar que, para abril de 2019, el 67% de las familias que hacían parte del Programa ya habían recibido el primer pago de asistencia alimentaria, que estaba condicionado a la erradicación de sus plantíos, y el 40% contaba con asistencia técnica para el desarrollo de los proyectos productivos⁴². Para septiembre de 2019, el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC) reportó que 57.186 familias habían recibido al menos el primer pago de asistencia alimentaria, mientras que 9.301 ya habían finalizado el ciclo de pagos de este componente⁴³, y 33.106 familias que firmaron acuerdos colectivos aun no había firmado acuerdos individuales⁴⁴.

De acuerdo con la UNODC ⁴⁵, en general las familias inscritas al PNIS han cumplido sus compromisos. Esto se puede afirmar ya que la tasa de resiembra de coca en los 56 municipios donde se ha implementado el programa es de 0.2 %. Por su parte, la Alta Consejería afirma que “*el 96% de las familias vinculadas cumplieron con la erradicación de raíz de los cultivos ilícitos*”, lo que confirma que el nivel de cumplimiento del programa es muy alto. Sin embargo, a 3 años del inicio de PNIS aun hay 11% de familias que no han recibido el primer pago del componente de asistencia alimentaria, que se pensó articulado a la implementación de los proyectos productivos de corto/mediano plazo, y la asistencia técnica integral se ha llevado a 61.183 familias. De acuerdo con información obtenida por Dejusticia en la Conversación Nacional-Mesa de Paz, citada por el Gobierno nacional el 9 de marzo de 2020, a enero de ese mismo año, 58.869 familias se encontraban desarrollando el proyecto de huerta casera, mientras que sólo el 0,88% había recibido los dineros destinados a los proyectos productivos. En ese mismo espacio el director del PNIS declaró que

“para la implementación del PNIS el gobierno nacional [había] invertido desde 2017 al 2019 USD \$385 millones (COP \$1,270 billones). Para finalizar el cumplimiento a las 99.097 familias se requieren USD \$704 millones adicionales (COP \$2,3 billones), de los cuales de los cuales se requieren USD

⁴² Ibid. p. 18.

⁴³ CERAC (2019). Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final, p. 70.

⁴⁴ Ibid. p. 72.

⁴⁵ UNODC (2020). Informe No. 21, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS, p. 3.

\$404 millones (COP \$1,332 billones) este año y USD \$303 millones (COP \$991mil millones) en el 2021”.

En el marco del proceso ambiental de la modificación del PMA para el PECIG, es crucial señalar que, no solo quienes están activamente vinculados, sino quienes no alcanzaron a ingresar tras el cierre de inscripciones, han manifestado su voluntad para la sustitución de los cultivos ilícitos de forma concertada, tal como fue pactado en el AFP. Es importante mostrar tres escenarios de poblaciones relevantes para el estudio de la licencia ambiental del PECIG, y que en aplicación del principio de jerarquía entre las opciones de erradicación a las que no renunció el Gobierno nacional en el AFP, deberían estar excluidas de cualquier posibilidad de fumigación aérea siempre y cuando el Gobierno demuestre que no fue posible llegar a un acuerdo para la sustitución voluntaria con ellas.

Además, es importante recordar que, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá, las familias cocaleras deben ser consideradas como sujetos de especial protección constitucional y por lo tanto las políticas que desarrolle el Gobierno nacional⁴⁶ deben incorporar lo que se ha denominado el *corpus iuris* del campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

La primera población es aquella que teniendo cultivos de coca no tuvo vinculación al PNIS debido a que su región no firmó acuerdos colectivos de sustitución o su municipio no fue incluido en el proceso de firma de estos acuerdos⁴⁷. En esta situación podrían estar las comunidades rurales de la mayoría de los municipios el Catatumbo, pues el único municipio que firmó un acuerdo colectivo con la DSCI fue Tibú. Sardinata se vinculó al PNIS ya en el proceso de la firma de los formularios familiares de vinculación y por solicitud de las organizaciones sociales. En el departamento de Chocó, y en las zonas del pacífico de Cauca y Valle del Cauca, tampoco se firmaron acuerdos de este tipo. Para esta población persiste la duda de que a pesar de haber manifestado en diferentes momentos su deseo de hacer parte del programa de sustitución, el

⁴⁶ Dejusticia (2020). Se hace justicia para familias campesinas excluidas del Programa de Sustitución de cultivos. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/se-hace-justicia-para-familias-campesinas-excluidas-del-programa-de-pnis/>

⁴⁷ Según la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, en el país se firmaron 63 acuerdos “que cobijarían la cifra estimativa de 124.000 familias y 96.000 hectáreas de coca”. Defensoría (2018). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, p. 53.

Gobierno nacional no priorizó estos territorios, o simplemente no tiene la capacidad administrativa o presupuestal para incluirlos.

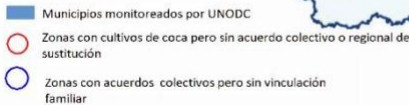
La segunda población es la que viven en municipios que lograron obtener acuerdos colectivos pero que no lograron avanzar a las fases de firma de formularios familiares de vinculación. En este caso está casi todos los municipios cocaleros del departamento de Nariño, que firmaron el 4 de marzo de 2017 un acuerdo colectivo⁴⁸, pero que en la actualidad no reportan haber sido incorporados al PNIS. De hecho, aunque se reporta que en ese departamento se vincularon 17.235⁴⁹, esta cifra corresponde a los municipios de Ipiales y Tumaco, pues el PNIS nunca avanzó en la incorporación de las familias de los demás municipios. Dentro de ese grupo de municipios se encuentra Policarpa, desde donde se presentaron tutelas para solicitar la garantía de la participación en la audiencia pública dentro del PMA bajo examen. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, si bien el programa hace presencia en las veredas donde se concentra entre el 31% y 33% (según sea el año) de los cultivos de coca, también se incluyeron veredas con muy poca presencia de cultivos ilícitos⁵⁰, lo que puede afectar la inclusión de regiones estratégicas para el PNIS.

Mapa 3. Densidad de cultivos de coca para el año 2018 y municipios incluidos en el PNIS a 31 de marzo de 2020, se indican zonas con presencia de cultivos que no hacen parte del programa

⁴⁸ Leiva, Rosario, Cumbitara, Policarpa, Peñol, Sotomayor, Linares, Ancuya, Samaniego, Santacruz de Guachavez, Cumbal, Ricaurte, Tumaco, El Charco, Olaya Herrera, Magui Payan, Roberto Payan, Barbacoas, Iscuande, La Tola, Mosquera, y Francisco Pizarro. También los Resguardos indígenas Mallasquer, El Gran Cumbal y el Sande se incluyeron.

⁴⁹ UNODC (2020). Informe No. 21, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS, p. 30.

⁵⁰ PGN (2019). Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019, p. 196.



PNIS

reporta que el universo de familias atendidas es de 82.240. Lo que significa que 16.857 familias

197.

⁵² CERAC (2019). Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final, p. 70.

no se encuentran dentro de las proyecciones y cuentas de la DSCI. Para las familias que están en esta situación, ha habido dificultades de diversa índole que han complicado la erradicación total, o la participación en los procesos de verificación. Posteriormente, al momento de la suspensión o exclusión, ha habido posibles vulneraciones al debido proceso. En su momento, y en ocasión por una tutela interpuesta a nombre de 12 familias en dicha situación, el Tribunal Superior de Bogotá ordenó reintegrar temporalmente a estas familias, así como clarificar los protocolos de suspensión.

Los elementos que acá hemos detallado muestran que el Programa, a pesar de contar con un gran apoyo de la población beneficiaria, ha sido deficiente en el alcance de la población que cobija (cierre de inscripciones), ha incumplido en la transformación de las condiciones estructurales que motivan el cultivo de coca (transformación territorial), y ha aplicado filtros de exclusión arbitrarios que dejan a las familias sin opción (suspensiones y exclusiones).

Estos tres escenarios revelan que, de ser aprobada la modificación de la que trata esta audiencia pública, y desarrollado el PECIG, habría miles de familias a que resultarían sujetos de la fumigación aérea, abiertamente desconociendo la jerarquía entre los medios de erradicación, señalados por la Corte en su Auto 387 de 2019. El Acuerdo y la jurisprudencia de la Corte es clara, se debe haber ensayado la sustitución y demostrar que esta falló antes de proceder con la aspersión. Pero para miles de familias la sustitución nunca fue una opción, y para muchas otras, lo fue de manera parcial, sin la garantía de derechos económicos y sociales que garantizan condiciones dignas de vida. No es posible entonces para el gobierno sostener, como exige el Acuerdo y la jurisprudencia, que “no ha sido posible la sustitución”.

Por último, es importante anotar que no existen datos que permitan decir si las erradicaciones que presentan actualmente las autoridades se han hecho en predios PNIS y no PNIS. Por ende, sin una política de sustitución de cultivos que garantice los derechos de las familias campesinas cocaleras no es posible verificar que se cumplen con los requisitos jurisprudenciales para afirmar que existe la posibilidad constitucional de permitir las aspersiones con glifosato en este escenario.

3. Incluso si los requerimientos de la Sentencia T-236 de 2017 y el Auto 387 de 2019 no existieran, no debe aprobarse la modificación del PMA para el PECIG porque carece de fundamentos legales y no cuenta con el consulta previa comunidades étnicas

3.1. En este procedimiento administrativo se violó el principio de legalidad al construir los términos de referencia con la distinción entre PMAG y PMAE sin ningún sustento legal

Los términos de referencia establecen la construcción de planes de manejo ambiental específicos (PMAE), cuya información debe ser recolectada con una escala de por lo menos 1:25.000. Estos deberían incluir la información que el nivel de detalle no permitió conseguir en el PMAG y otra información importante. La ausencia de claridad sobre el marco normativo que regula los PMAG y PMAE da entender que fue expedido sin sustento legal, lo que se constituye como una violación al principio de legalidad y al debido proceso y, en consecuencia, genera un vicio de nulidad insubsanable. Es desafortunado que la autoridad ambiental adelante un procedimiento sin que haya claridad sobre las atribuciones legales para hacer PMAG y PMAE.

En la actualidad persisten las dudas sobre cómo se van a elaborar esos procedimientos específicos y cómo se garantizará la participación de las comunidades, la sociedad civil y las demás autoridades mencionadas en la Sentencia T-236 de 2017. Tampoco se sabe si será posible programar audiencias públicas ambientales en cada núcleo de intervención, lo que en últimas violenta el derecho fundamental a la participación pública ambiental, ya que, de acuerdo con el PMAG, los PMAE deben ser realizados en 14 departamentos y 104 municipios del país.

El 12 de mayo de 2020, Dejusticia realizó a la ANLA un derecho de petición, que incluía preguntas sobre este tema. La respuesta de la ANLA, emitida de manera extemporánea el 5 de agosto, con respecto a las cinco preguntas que solicitan información sobre estas dudas, fue imprecisa, incongruente e inconsecuente. Por un lado, frente a los fundamentos legales o reglamentarios que sustentan el procedimiento para la elaboración de los PMAE, la ANLA hizo alusión a algunas de las normas que reglamentan las actuaciones del sector ambiente (la Ley 99 de 1993, el Decreto 1753 de 1994 y el Decreto 1076 de 2015). Sin embargo, esta respuesta no resuelve la pregunta planteada, pues la legislación citada no regula ningún aspecto relacionado con los PMAE. De otro

lado, las solicitudes 5, 6, 7 y 8, todas relacionadas con el procedimiento administrativo que regularía los PMAE, son respondidas bajo la afirmación que, dado que el PMAG está aún en evaluación, no se ha tomado ninguna determinación al respecto. Sin embargo, la respuesta ignora por completo el sentido de las preguntas, las cuales estaban centradas en los planes específicos (PMAE) mas no en los de carácter general (PMAG).

La escala y la presunta vulneración del principio de legalidad no son problemas menores, puesto que, cómo la propia Policía reconoce en la evaluación del riesgo *“no se incluyeron instrumentos de planificación y ordenamiento como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Plan de Ordenamiento y Manejo de una Cuenca de Agua (POMCA) o Plan de Ordenamiento de Recurso Hídrico (PORH) al considerar que la escala de trabajo es distinta a la escala de este PMAG, dichos análisis serán desarrollados en los Planes de Manejo Ambientes Específicos PMAE (...)”*. Sin embargo, cómo no hay certeza sobre cómo se podrá ejercer al derecho fundamental a la participación en los PMAE o si serán actos administrativos independientes, se corre el riesgo que se ponga en peligro factores tan importantes como las fuentes hídricas de miles de personas en los 104 municipios donde pretende ejecutarse la actividad.

3.2. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional debería surtirse una consulta previa con consentimiento previo e informado de las comunidades étnicas

Pese a que la Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Interior aseveró que en las zonas definidas para realizar aspersión con glifosato no hay presencia de comunidades y/o pueblos étnicos ⁵³, realmente si la hay; y, por ende, se debe realizar un proceso de Consulta Previa asegurando, entre otras cosas, el derecho al Consentimiento Previo, Libre e Informado para las comunidades y pueblos étnicos. Adicional a los elementos que se han analizado en el proceso judicial, en esta sección nos concentraremos en demostrar que, contrario a lo que afirma la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, la actividad tal y como está propuesta, sí tendría una

⁵³ Ministerio del Interior. Resolución 001 de 2020. Disponible en: https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/resolucion_001.pdf

afectación sobre territorios étnicos. Bajo esta premisa, este proceso de licenciamiento ambiental sí requiere una consulta previa.

Para este fin, esta sección tiene cuatro partes. En la primera, detallamos la existencia de territorios étnicos, tanto de pueblos indígenas y afro, por cada uno de los núcleos en los cuáles el PMA propone realizar la actividad y el traslape que hay entre los núcleos de intervención y los territorios étnicos. En la segunda sección presentamos los elementos más relevantes de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y estándares de la consulta y consentimiento previos, aplicables al análisis y valoración de esta actividad. En tercer lugar, ahondamos en la problemática de los predios sin titular, que, de ser aprobada la actividad, quedarían en grave riesgo. Por último, se presentan algunos elementos sobre las implicaciones de eventuales consultas previas en el contexto de la pandemia y la emergencia sanitaria.

3.2.1. Existencia de comunidades étnicas en las zonas de intervención

En el capítulo 2.7 del PMA se hace referencia a las zonas del país en donde se va a llevar a cabo la aspersión aérea. A pesar de lo manifestado por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior en cuanto a la presunta no presencia de comunidades y pueblos étnicos en las seis zonas de manejo ambiental, se puede constatar que si hay presencia de estas comunidades en parte de las áreas definidas. Las zonas o núcleos de manejo ambiental estipuladas son: San José, Caquetá-Putumayo, Tumaco, Caucasia, Catatumbo y Condoto. En los anexos 3 y 4 se presentan las poblaciones que afrodescendientes e indígenas que viven en cada uno de los núcleos de intervención. En el anexo comunidades afrodescendientes en los núcleos de intervención, se comparte un listado de estos municipios y sus respectivos Consejos Comunitarios.

El núcleo de San José comprende municipios de los departamentos de Meta, Vichada y Guaviare, entre ellos San José del Guaviare, en donde se presentan áreas de intervención sin o con restricción. En este municipio del país, según el censo hecho en 2018 por el Dane, hay alrededor de 2.991 personas que se reconocen como afrodescendientes, negros, raizales o palenqueros. De igual manera, y como se puede evidenciar en la página de Datos Abiertos del Estado en un informe presentado por el Ministerio del Interior en 2019 titulado “Consejos Comunitarios inscritos en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior”, en este municipio existe un consejo comunitario denominado “*Consejo*

Comunitario de comunidades negras afrodescendientes Nueva Esperanza del municipio de San José Del Guaviare”.

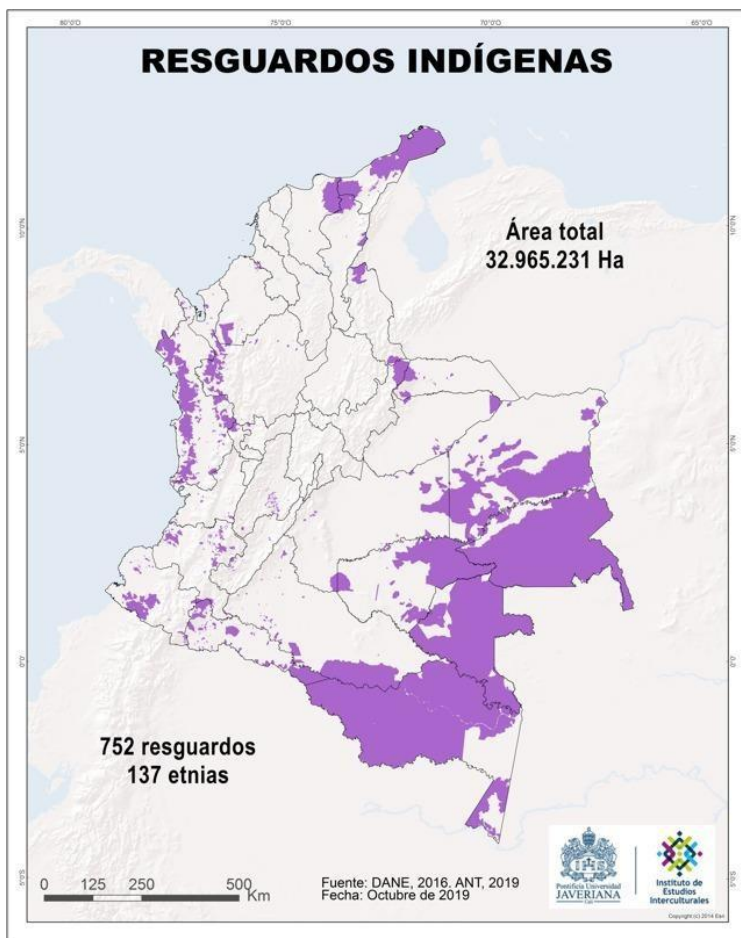
El segundo núcleo de manejo ambiental “Caquetá-Putumayo” comprende municipios de Caquetá, principalmente. Si bien no se presentaban registros de Consejos Comunitarios en este departamento para diciembre de 2019, es importante mencionar que, según el censo de 2018, hay por lo menos 11.600 personas en el departamento que se autorreconocen como afrodescendientes, negros, raizales o palenqueros.

El tercer núcleo de manejo ambiental “Tumaco”, comprende municipios de Nariño y del Cauca. Si bien hay áreas excluidas, las áreas de intervención se encuentran en municipios donde hay presencia de comunidades y pueblos étnicos. En el departamento de Nariño, por ejemplo, hay 51 consejos comunitarios y más de 270.000 personas que se autorreconocen como afrodescendientes, negros, raizales o palenqueros. En este departamento hay por lo menos 5 municipios con Consejos Comunitarios y que fueron declarados como zonas de intervención (con o sin restricción).

En este mismo núcleo, pero en el departamento del Cauca, también hay presencia de comunidades y pueblos étnicos. La población que se autorreconoce como afrodescendientes, negros, raizales o palenqueros en este departamento es de alrededor de 250.000 personas. Según la información suministrada por el Plan de Manejo Ambiental hay zonas de intervención en el Norte del Cauca, específicamente en Suarez, también en otras zonas del departamento, incluyendo los siguientes municipios: Cajibío, Timbiquí, Guapi, Argelia, Balboa, Bolívar, Patía y Mercaderes. En parte de estos municipios también hay consejos comunitarios.

El cuarto núcleo, Caucasia, comprende municipios de los departamentos de Santander, Antioquia, Córdoba y Bolívar. En los últimos 3 departamentos hay por lo menos 37 Consejos Comunitarios inscritos ante el Ministerio del Interior, y en algunos casos, en los municipios donde se va a realizar intervención hay presencia de Consejos Comunitarios, como es el caso de Tierra Alta, Córdoba; San Jacinto, Bolívar; Zaragoza, Antioquia; y, El Bagre, Antioquia.

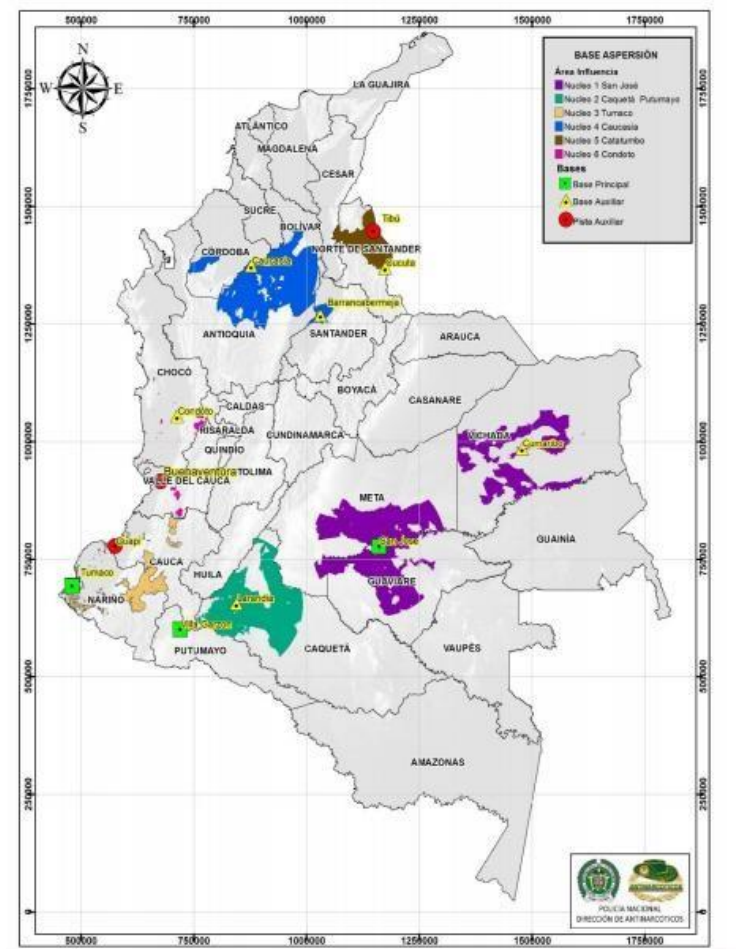
En el núcleo número cinco comprende municipios del Norte de Santander, en donde si bien no hay consejos comunitarios constituidos, hay por lo menos 22 mil personas que se autorreconoce como afrodescendientes, negros, raizales o palenqueros. Finalmente, en el núcleo 6, Condoto, se encuentra ubicado en el departamento del Chocó en donde más de 286 mil personas se



Fuente: DANE, 2016.⁵⁵

Mapa No. 6. Zonas de intervención del PECIG

⁵⁵ Duarte et. al, <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-etnica/resguardos-coloniales-y-republicanos-la-clarificacion-debe-ir-de-la-mano-la>



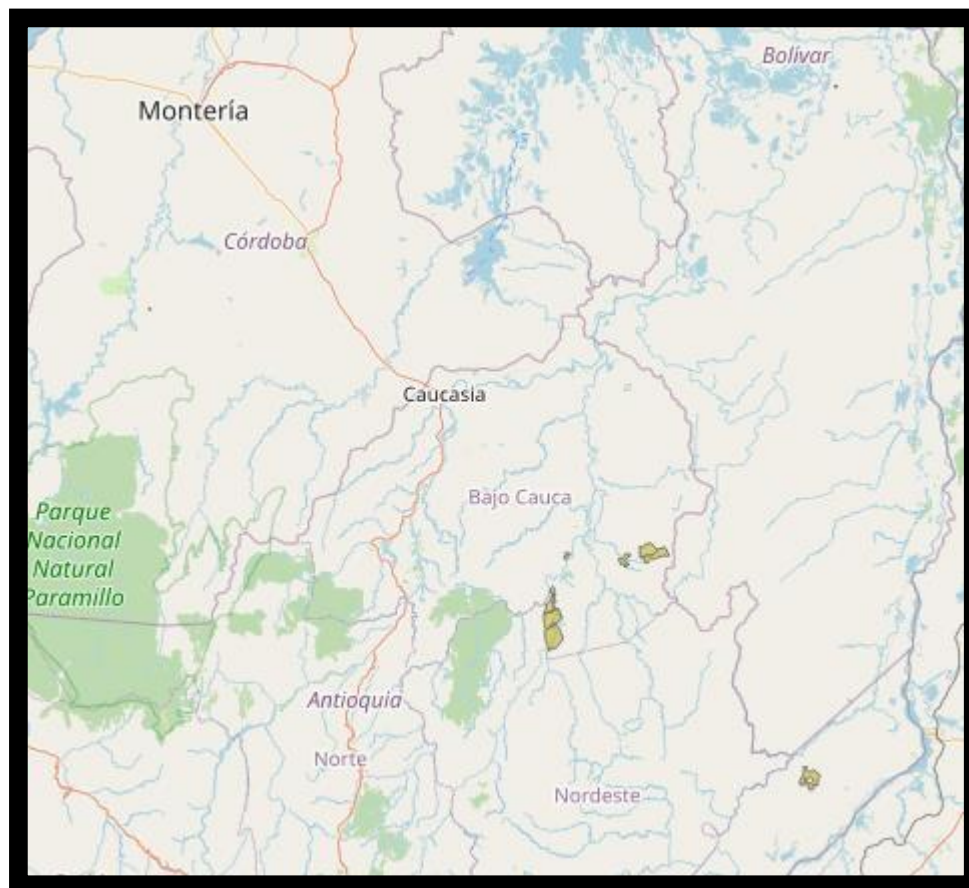
Fuente: Policía Nacional, 2020. Modificación del plan de manejo ambiental para el programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea. Capítulo 2, página 26.

Ahora bien, no solamente la presencia de comunidades o pueblos étnicos es un factor que se debe tener en cuenta para determinar si un municipio o zona del país puede ser declarado zona de intervención o no, además, se debe tener en si la tierra está titulada de manera colectiva para comunidades étnicas o no. En tres de los seis núcleos propuestos en el Plan de Manejo Ambiental hay territorios que se encuentran titulados para comunidades negras. Los núcleos donde hay titulación colectiva de territorios son: Tumaco, Condoto y Cauca.

En el Mapa No. 3, se puede observar que buena parte del territorio de la subregión del Litoral Pacífico colombiano se encuentra titulada a comunidades negras que allí habitan. Es importante

resaltar que dichas zonas coinciden con las zonas de intervención propuestas para el PECIG, específicamente los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Mapa No. 7. Territorios colectivos titulados a comunidades negras en Antioquia



Fuente:

Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Pontificia Universidad Javeriana. Junio de 2020⁵⁶.

Por otra parte, y como se evidencia en el Mapa No. 7, en el departamento de Antioquia, existen zonas donde hay territorios colectivos titulados a comunidades negras. Es importante mencionar que estas tierras colindan o se encuentran ubicadas en las zonas declaradas zonas de intervención para el PECIG.

De acuerdo con lo establecido por el PMA, la mayoría de los núcleos establecidos para la intervención afectan zonas de asentamiento de comunidades y pueblos étnicos, como se puede evidenciar en el Mapa No. 8 del IGAC sobre diversidad étnica. Es importante señalar que es

⁵⁶ Disponible en: https://mig.etnoterritorios.org/index.php/view/map/?repository=sig&project=Visor_etnoterritorios

posible que el número de resguardos indígenas y territorios colectivos varíe debido a la falta de actualización de los datos por parte del IGAC. Por ende, esta actualización también es necesaria para realizar el proceso de consulta con todas las comunidades afectadas por la actividad y para determinar la dimensión de las posibles afectaciones.

Mapa No. 8. Mapa de diversidad étnica – IGAC



Fuente: https://geoportal.igac.gov.co/sites/geoportal.igac.gov.co/files/geoportal/diversidad_etnica.pdf

3.2.2. El derecho a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado

De acuerdo a lo establecido por la Corte Constitucional, la aspersión aérea con glifosato puede causar serias afectaciones ambientales y a la salud humana. Por sus afectaciones directas a la vida de los pueblos indígenas y afrodescendientes, es necesario que se garantice la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado. Así lo señaló en las sentencias SU-383 de 2003, T-129 de 2011, T-080 de 2017 y SU-123 de 2018, así como en la Sentencia T-236, de la cual se desprenden las órdenes específicas en cuestión para este trámite.

En el Auto 004 de 2009 la Corte Constitucional señaló que uno de los factores subyacentes y vinculados al conflicto armado lo constituía la siembra de cultivos de uso ilícito en territorios

indígenas. Así mismo, en el Auto 005 de 2009, se señaló que la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos en Nariño no debe poner en riesgo a las comunidades étnicas ni afectar sus derechos.

En la sentencia SU-383 de 2003, la Corte recordó que los pueblos indígenas no tienen delimitación de sus territorios, una deuda que es determinante para poder ejercer derechos territoriales, identificar a las comunidades indígenas, su ubicación y garantizar el derecho a la consulta previa. Para el caso de la aspersión aérea con glifosato en la Amazonía, la Corte señaló que esta delimitación debía contar con la participación de las comunidades para poder realizar la consulta previa. A partir de este pronunciamiento, se estableció como obligación del Estado la realización de consulta previa a las comunidades étnicas siempre que se ejecuten dentro de sus territorios programas de erradicación aérea de cultivos ilícitos con glifosato en la Amazonía.

En la Sentencia T-236 de 2017 se determinó que la aspersión aérea con glifosato causaba una afectación directa en las comunidades debido a la afectación que hay de cultivos ilícitos, a la salud, al medio ambiente y al entorno de las comunidades, lo cual sustentaba la necesidad de realizar la consulta previa. En este mismo sentido, en la sentencia SU-123 de 2018 señaló que la afectación directa a comunidades étnicas era objeto de consulta previa cuando se generaban las siguientes situaciones: i) se perturban las estructuras sociales, espirituales culturales, en salud y ocupacionales; ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio étnico; iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento; y iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio.

Por otro lado, la Corte Constitucional ha señalado que cuando la afectación directa de una medida o proyecto resulte particularmente intensa, en tanto la misma subsistencia de los pueblos indígenas pueda estar en juego, la garantía del derecho a la Consulta Previa debe ser reforzada. En concordancia con lo que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha dicho que el deber de asegurar la participación de la comunidad indígena o afrodescendiente no se agota en la consulta, sino que es necesario la obtención del Consentimiento Libre, Informado y Expreso ⁵⁷. El estándar reforzado del consentimiento previo, libre e informado obligatorio, en tanto corresponde a situaciones

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-769 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; Sentencia T-129 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

excepcionales de afectación intensa a los derechos de los pueblos indígenas, procede en tres eventos conocidos como los “casos límite”: i) cuando las medidas requieran el traslado o reubicación de una comunidad; ii) cuando la medida represente una amenaza de extinción física o cultural de las comunidades; o iii) cuando la medida involucre el uso de materiales peligrosos en sus tierras y territorios.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que es deber de los Estados adoptar “*medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado*”. En esa vía, la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵⁸ ha señalado que, debido a la intensidad de la afectación, el almacenamiento, vertimiento o depósito de materiales peligrosos o tóxicos en las tierras y territorios de las comunidades étnicas es una de aquellas circunstancias excepcionales en las que además de la consulta se requiere obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades tradicionales.

El gobierno colombiano se ha negado a garantizar a las comunidades étnicas los derechos a la consulta y consentimiento libre previo e informado en la toma de decisión sobre el retorno de las aspersiones. Según su propia afirmación, estos territorios fueron presuntamente excluidos en la delimitación del área de influencia que se vería afectada con el retorno de las aspersiones. No obstante, es de advertir que dicha determinación sobre el cual es territorio de las comunidades étnicas fue tomada únicamente desde la visión de la institucionalidad, por ello diversos procesos siguen reclamando que se presentan traslapes con las áreas a asperjar.

Todo lo anterior revela que, contrario a lo que han afirmado las autoridades en el trámite actual, este proceso, según estándares de la Corte Constitucional reiterados en diversas providencias, sí requiere de consulta previa y de consentimiento libre, informado, y expreso. Aunque es obligación del Estado en cabeza del Ministerio del Interior, iniciar la consulta previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes que poseen títulos de resguardo o título colectivo, de acuerdo a lo establecido en jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Convenio 169

⁵⁸ Ver entre otras sentencias de la Corte Constitucional: T-129 de 2011, T-704 de 2016, T-197 de 2016, SU-123 de 2018, T-063 de 2019

de la OIT, es obligación incluir a las comunidades indígenas y afrodescendientes que están en territorios sin titulación jurídica. Ha reconocido la Corte Constitucional que el título jurídico se limita única y exclusivamente a un reconocimiento formal y no deja sin efecto el uso y ocupación ancestral de los territorios por parte de estas comunidades.⁵⁹

Teniendo en cuenta este contexto y debido a la falta de información precisa del PMA, es necesario que se determinen las áreas tituladas que ocupan los pueblos étnicos y las áreas sobre las cuales hay pretensiones de formalización de propiedad, pues pueden ser afectados por las aspersiones aéreas. Además, en este caso en particular debe surtirse un proceso de consulta previa que les permita a las comunidades participar de manera activa en este proceso en donde pueden ver afectado su territorio y por ende, sus dinámicas sociales, económicas y culturales. En igual medida, el derecho al Consentimiento Previo, Libre e Informado debe cumplirse para evitar una afectación intensa de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. No obstante, y debido a la pandemia, realizar un proceso de consulta previa en donde las comunidades y pueblos étnicos puedan ejercer su derecho al consentimiento previo, libre e informado, es prácticamente imposible pues las condiciones coyunturales no lo permiten, y una celebración de manera presencial generaría grave riesgo a la salud de estas comunidades. De hecho, este tipo de contextos de crisis sociales, económicos y de salubridad tienden a aumentar las brechas estructurales, sociales y raciales que existen entre la población étnica y no étnica, haciendo que las comunidades vulnerables se vuelvan aún más vulnerables.

4. Conclusiones y solicitudes

A lo largo de la presente intervención hemos demostrado los elementos que permiten concluir que este PMA es contrario a las órdenes de la Sentencia T-236 de 2017, al Auto 387 de 2019, y al proceso de licenciamiento ambiental general descrito en el decreto 1076 de 2015. Además, vulnera los derechos humanos a la consulta previa, integridad y autonomía de las comunidades étnicas descritas, así como los fundamentales al acceso a la información y la participación de los

⁵⁹ “La especial relación de los indígenas con su territorio, y la pertenencia mutua de los pueblos a sus tierras y de estas a esos pueblos, es el fundamento esencial del derecho al territorio colectivo, previo a cualquier reconocimiento estatal. Es esa la razón por la cual ha explicado la Corte Constitucional, en armonía con la Corte IDH, que la posesión ancestral del territorio, antes que los títulos que conceden los estados, constituye el fundamento del derecho; que la tardanza en la titulación comporta una violación al derecho (preexistente a esos procedimientos) y que, por otra parte, estas reglas deben aplicarse con especial precaución frente a comunidades que han sido víctimas de despojo y desplazamiento. Es decir, cuya posesión ancestral se ha visto suspendida por motivos ajenos a su voluntad”. Sentencia T-661 de 2015.

ciudadanos en asuntos ambientales. El PMA adolece de elementos de objetividad, independencia e imparcialidad, no identifica ni gestiona el riesgo, y tampoco se fundamenta en evidencia del contexto nacional y específico para los ecosistemas colombianos.

Adicionalmente hemos mostrado que el ordenamiento jurídico nacional en diversas instancias ha subrayado que hay una jerarquía entre métodos de erradicación, dentro de los cuáles la fumigación aérea solo puede ser el último recurso. Esto además es congruente con los estándares internacionales de diversos órganos de las Naciones Unidas que han señalado que la fumigación aérea afecta un grupo amplio de derechos, incluyendo el derecho a la salud, a la alimentación, al medio ambiente sano, y además, que la política de drogas debe estar alineada con la obligación de los estados de garantizar los derechos humanos.

En particular, las Directrices Internacionales de política de drogas y derechos humanos, avaladas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas contra el Sida (Onusida), en colaboración con el Centro de Derechos Humanos y Política de Drogas de la Universidad de Essex. En materia de aspersión con herbicidas, las directrices señalan lo siguiente:

“De conformidad con los esfuerzos por respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos relacionados con un medio ambiente sano, los Estados deberían:

*i. Asegurar que las medidas de control de drogas **no causen deforestación, degradación de los hábitats naturales, pérdida de biodiversidad u otros daños ambientales** dentro o fuera de sus fronteras geográficas.*

*iv. **Prohibir la fumigación aérea de pesticidas, herbicidas y otros productos químicos** como método para prevenir y erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas, a menos que se demuestre que dichos productos químicos no representan un riesgo para la vida humana o el medio ambiente.*

*v. Exigir que se lleven a cabo evaluaciones amplias del impacto ambiental **con la participación de las poblaciones afectadas** a fin de evaluar el impacto previsto de las medidas de fiscalización de drogas en el medio ambiente y determinar en qué medida*

*pueden modificarse las actividades previstas. Estos estudios deben completarse antes de que se inicien las medidas de fiscalización de drogas”*⁶⁰ (Subrayado por fuera de texto).

Hemos sustentado también que, contrario a lo que ha señalado el Ministerio del Interior, la fumigación aérea sí requiere de consulta previa, y además, las áreas de influencia que propone la Policía, si tienen un traslape con zonas de resguardos indígenas y consejos comunitarios.

Por las razones expuestas, respetuosamente solicito:

- a) **NO APROBAR** la modificación del Plan de Manejo Ambiental del PECIG, dado que no cumple con las exigencias en materia de licenciamiento ambiental, en atención a lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015.
- b) **NO APROBAR** la modificación del Plan de Manejo Ambiental del PECIG, dado que no cumple con las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en su Sentencia T-236 de 2017 y en el Auto de Seguimiento No. 387 de 2019 para la eventual reanudación de la actividad.
- c) **NO APROBAR** la modificación del Plan de Manejo Ambiental del PECIG, dada la manifiesta violación de los derechos humanos a la consulta previa, autonomía e integridad de todas las comunidades étnicas que se puedan ver afectadas por la actividad, así como a su derecho fundamental a consentir previa, libre y de manera informada.
- d) **NO APROBAR** la modificación del Plan de Manejo Ambiental del PECIG, dada la manifiesta violación de los derechos fundamentales al debido proceso, la participación ciudadana y al acceso a la información pública para la efectiva incidencia de la ciudadanía en las decisiones del Estado.

⁶⁰ PNUD, ONUSIDA, OMS, Universidad de Essex. Directrices internacionales de política de drogas y derechos humanos. Páginas 9 y 10. Disponible en: https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1671/hrdp_guidelines_spanish_2020.pdf

Para notificaciones y comunicaciones a las siguientes direcciones de correo electrónico:
notificaciones@dejusticia.org, ipereira@dejusticia.org y malbarracin@dejusticia.org

Cordialmente,

En nombre del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia,

MAURICIO ARIEL ALBARRACÍN CABALLERO

Subdirector y representante legal de Dejusticia

ISABEL PEREIRA ARANA

Investigadora de Dejusticia

LUIS FELIPE CRUZ OLIVERA

Investigador de Dejusticia

DAVID FILOMENA

Investigador de Dejusticia

LAURA J. SANTACOLOMA MÉNDEZ

Investigadora de Dejusticia

PAULO ILICH BACCA

Investigador de Dejusticia

DAVID MURILLO MOSQUERA

Investigador de Dejusticia

DIANA ALEJANDRA QUIGUA

Investigadora de Dejusticia

MARYLUZ BARRAGÁN GONZÁLEZ

Investigadora de Dejusticia

CRISTINA ANNEAR CAMERO

Investigadora de Dejusticia

En nombre de Elementa Consultoría en Derechos,

PAULA AGUIRRE OSPINA

Representante legal de Elementa

En nombre de Acción Técnica Social,

JULIÁN QUINTERO

Representante legal de Acción Técnica Social

Anexos:

Anexo 1 - DP DIRAN - Anexos PMA PECIG 12052020

Anexo 2 - Respuesta DP DIRAN - Anexos PMA PECIG 19052020

Anexo 3 - Pueblos indígenas en los núcleos de intervención

Anexo 4 - Comunidades afrodescendientes en los núcleos de intervención

Anexo 5 - Estudio técnico independiente sobre el PMA PECIG realizado por Terrae