



**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**  
Derechos humanos, para vivir en paz

## **RESOLUCION DEFENSORIAL NACIONAL No. 028**

### **LA CRISIS CAFETERA Y LAS FUMIGACIONES EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS**

Manizales, Caldas, mayo 21 de 2003

#### **VISTOS**

#### **A. PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS – ProSeDHer -**

La Defensoría del Pueblo diseñó un modelo de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la formación, promoción, defensa, protección y realización de los derechos humanos (ProSeDHer). Dentro de este Programa se realiza el seguimiento de la Política Nacional de Lucha contra las Drogas<sup>1</sup>, particularmente, en dos de sus estrategias, a saber: El Programa de Erradicación de los Cultivos Ilícitos con Glifosato y el Programa de Desarrollo Alternativo. Esta labor se extiende a la ejecución del Plan Colombia, en los citados componentes<sup>2</sup>.

En desarrollo de lo anterior, también se analizó el contenido y alcance del derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria, así como su relación con los derechos a la salud pública, al goce de un ambiente sano y a la salud en conexidad con los derechos a la vida y a la vida digna.

#### **B. LA INVESTIGACIÓN DEFENSORIAL**

La investigación defensorial se plasma en diferentes informes elaborados por la Regional Caldas, entre ellos, los siguientes: (1) Análisis del Conflicto Armado en el departamento de Caldas (2001); (2) Fenómeno del Desplazamiento Forzado de Población en el Departamento de Caldas (2002); (3) Caracterización Socio-económica y Demográfica del Oriente de Caldas (abril de 2003), y (4) Fumigaciones Oriente de Caldas (mayo 2003).

---

<sup>1</sup> Dirección Nacional de Estupefacientes. "Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, Colombia 1998 – 2002. Los programas estratégicos de dicho Plan son el 1º desarrollo alternativo, 2º la interdicción, 3º el fortalecimiento jurídico e institucional, 4º la reducción de la demanda interna, 5º la gestión ambiental y 6º la política internacional. La coordinación de estas acciones, en las que participan diferentes entidades estatales, le corresponde al Consejo Nacional de Estupefacientes y a la Dirección Nacional de Estupefacientes.

<sup>2</sup> Plan Colombia. Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social, 2000-2002. Reporte al Grupo de Apoyo al Proceso de Paz. En la presentación de este Plan se indica que "(...) el Gobierno Nacional formuló el Plan Colombia el cual, dentro del marco de una política de construcción de paz, liga las estrategias de negociación con la insurgencia, la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado, la recuperación de la economía, el control a la expansión de los cultivos ilícitos, y la protección del ambiente".

## **CONSIDERANDO:**

### **Primero. LA COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.**

- 1º. Que es competencia de la Defensoría del Pueblo velar por el ejercicio y vigencia de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 282 de la Constitución Política.
- 2º. Que le corresponde al Defensor del Pueblo hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos, de acuerdo con el artículo 9, ordinal tercero de la Ley 24 de 1992.
- 3º. Que es prerrogativa del Defensor del Pueblo apremiar a la comunidad en general para que se abstengan de desconocer los derechos colectivos y del ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9, ordinal quinto de la Ley 24 de 1992.
- 4º. Que le compete al Defensor del Pueblo rendir informes periódicos sobre el resultado de sus investigaciones y denunciar públicamente el desconocimiento de los Derechos Humanos, según lo prescrito en el artículo 9 ordinal veintidós de la Ley 24 de 1992.
- 5º. Que, en los términos del artículo 29 de la citada Ley, una vez verificados los hechos que sustentan las quejas por violaciones a los derechos humanos y evaluadas las pruebas, el Defensor debe dar traslado de la investigación a las autoridades competentes. En los casos en que la violación sea ocasionada por un particular, el Defensor del Pueblo debe "apremiarlo públicamente para que se abstenga o cese la violación del derecho".
- 6º. Que es atribución de la Delegada para los Derechos Colectivos del Ambiente y de la Oficina de Coordinación a la Población Desplazada realizar investigaciones y estudios para evaluar la situación de los derechos en relación con la materia de su especialidad y sugerir al defensor del Pueblo la formulación de observaciones, recomendaciones o denuncias de carácter general, de conformidad con el artículo primero de la Resolución 1602 de 1995.
- 7º. Que son competentes para la atención y trámite de las quejas relacionadas con derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo primero de la Resolución No 2112 de 1995, las Defensorías Regionales y las Oficinas Seccionales, en el ámbito de su jurisdicción.

### **Segundo. LA ACCIÓN DEFENSORIAL**

1. El seguimiento al Plan Nacional de Lucha contra las Drogas que realiza la Defensoría del Pueblo, acción que ha dado lugar a diferentes actuaciones, ante el Congreso de la República (debates sobre la política antidrogas), ante la Corte Constitucional (*Amicus Curiae* "Derechos Humanos y Fumigaciones") y ante el Gobierno nacional y la comunidad en general (Resoluciones Defensoriales 4 de 2001 y 26 de 2003, entre otros documentos)<sup>3</sup>.
2. Participación de la Regional Caldas de la Defensoría del Pueblo en el Foro sobre Fumigaciones con Glifosato en el oriente de Caldas convocado por la Asamblea Departamental de Caldas, que se llevó a cabo en La Dorada Caldas el día 28 de marzo de 2003.
3. Reunión del Defensor del Pueblo con autoridades municipales, miembros de la comunidad y de la Iglesia del citado departamento, realizada en Bogotá, el 31 de marzo de 2003.
4. El oficio dirigido por el Defensor del Pueblo a la Dirección Nacional de Estupefacientes, mediante el cual se remite la comunicación recibida de algunas autoridades municipales del departamento de Caldas, en la cual se denuncia la situación de orden público, la siembra de cultivos de uso ilícito y se solicita la puesta en marcha de proyectos de sustitución de los mismos.

---

<sup>3</sup> Ver. Página [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co).

5. Respuesta al cuestionario de la Cámara de Representantes (Proposiciones 180 y 217) "sobre la política de reactivación del sector cafetero, las ventajas y/o (sic) desventajas para el café en el marco de las preferencias arancelarias y el ALCA, la incidencia de los cultivos ilícitos y su crecimiento en las zonas cafeteras".

### **Tercero. LA SITUACIÓN GENERAL**

6. A pesar de la ratificación realizada por el Estado colombiano de diversos instrumentos internacionales y nacionales que reconocen los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, los habitantes del departamento Caldas se enfrentan todos los días a la insuficiente y precaria garantía de sus derechos.

7. En la investigación de la Defensoría del Pueblo se evidenciaron conductas vulneratorias de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario – DIH –, tales como homicidios, masacres, desapariciones, atentados, ataques a la misión médica y desplazamientos que afectan a la población del departamento.

8. Igualmente, de la investigación se infieren los efectos de la crisis cafetera y su relación con la siembra de coca y amapola en el departamento, situación que agrava la problemática de derechos económicos, sociales, culturales y de los derechos colectivos de los caldenses.

9. Se indican, igualmente algunas de las acciones que adelantan entidades nacionales e internacionales, públicas y privadas para aumentar la rentabilidad de los caficultores.

10. Se advierte, igualmente, sobre las características demográficas, topográficas, ambientales, culturales, sociales e hídricas de ese ente territorial y los posibles efectos de aplicar en esta región del país el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato – PECIG. Asimismo, se indican los impactos que estas situaciones pueden generar sobre el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria.

11. Por último, se formulan algunas recomendaciones para efectos de atender la crisis del campo, especialmente en las regiones cafeteras del departamento de Caldas.

### **Cuarto. LOS HECHOS Y LAS PRUEBAS**

#### **A. Aspectos generales del departamento de Caldas**

12. El departamento de Caldas se creó en 1905 y comprendió antiguos municipios de Antioquia, Tolima y Chocó. Su extensión era de 11.375 Km<sup>2</sup>. Posteriormente, en la década de los sesentas se definieron los departamentos del Quindío y Risaralda. El primero conformado por la mayor parte de los entes municipales de la zona occidente, y el segundo, con algunos del centro.

13. El territorio caldense tiene un área de 7.457 km<sup>2</sup>, que representa el 0,7% del total del país. La distancia máxima del territorio en sentido longitudinal es de 230 Km. y latitudinal 95 Km., con un perímetro total estimado de 628 Km.

14. Sus límites son: al norte con el departamento de Antioquia; al oriente, por el río Grande de La Magdalena que lo separa de los departamentos de Boyacá y de Cundinamarca; al sur se encuentran los departamentos de Tolima y Risaralda, y al occidente con el departamento de Risaralda.

15. El departamento está conformado por cuatro regiones (Norte, Centro-Sur, Oriente y Occidente) que comprenden 26 municipios, en las que habitan sus 1.146.847 habitantes, lo que equivale a una densidad de 154 habitantes por kilómetro cuadrado (Ver anexo No. 1. Caracterización General del Departamento). Del total, 705.383 viven en las cabeceras municipales, principalmente en Manizales, La Dorada, Chinchiná, Villamaría, Palestina y Salamina. En los demás entes se localizan los 402.244 restantes, especialmente en sus áreas rurales. Es de anotar que en Anserma

y Supía sus pobladores se distribuyen proporcionalmente en el área urbana y rural (Ver anexo No. 3. Cuadro No. 2 Municipios y habitantes).

16. El 20% de los pobladores (229.314) del citado ente habitan la región del oriente, de la cual hacen parte los municipios de Marulanda, Manzanares, Marquetalia, Pensilvania, Samaná, Norcasia, Victoria y La Dorada, la cual, a su vez, ocupa el 43.3 % (3474,8 km<sup>2</sup>) del área total departamental.

17. Se cuenta con presencia de comunidades indígenas en los municipios de Risaralda, Supía, Belalcázar, San José, Filadelfia y Ríosucio. A la fecha se han constituido los resguardos que se indican en el anexo No. 4 (Cuadro No. 3 Resguardos Indígenas y Parcialidades en el departamento de Caldas). En el departamento, también tienen presencia comunidades de afrodescendientes en Marmato, Supía, La Dorada, Ríosucio, Manizales y Palestina (corregimiento de Arauca).

18. La estratégica ubicación del departamento facilita el acceso, a través de un sistema vial a las principales ciudades del interior, en especial Bogotá, Medellín y Cali. Adicionalmente, se encuentran en curso o en estudio varios proyectos que mejorarán la comunicación de esta zona con el resto del país, como son la autopista del café (doble calzada Manizales - Chinchiná - Pereira - Armenia), el túnel de Cocoló, la rectificación de la vía Manizales-Mariquita y la transversal de Caldas. Además, existen proyectos que promueven el intercambio comercial, entre ellos el aeropuerto de Palestina, en el municipio de Arauca, la reconexión férrea entre Cartago y La Pintada y el puerto multimodal en La Dorada sobre el río Grande de La Magdalena.

19. No obstante lo expuesto, de los 3.200 kms de vías del ente departamental, solamente 620 se encuentran pavimentadas. Esta situación dificulta el transporte de personas y bienes a las cabeceras municipales más alejadas de la capital (Norcasia, Samaná, La Dorada, Victoria, Pensilvania y Marquetalia), todas ellas pertenecientes a la región Oriente). El departamento posee varios microclimas, los cuales pasan de una temperatura mínima de -3°C en la cima del Nevado del Ruiz o Cumanday y una máxima de 29,2°C en La Dorada.

20. El citado ente territorial comprende dos hoyas hidrográficas determinadas por las cordilleras Central y Occidental. Ellas son: La gran cuenca del río Grande de La Magdalena (municipios de La Dorada, Pensilvania, Marquetalia, Marulanda, Manzanares, Samaná, Norcasia y Victoria), la cual, a su vez, está subdividida en cuatro subcuencas correspondientes a los ríos (i) La Miel, (ii) Guarinó, (iii) Samaná Sur, y (iv) Purnio, Doña Juana y Pontoná afluentes al Magdalena. La segunda es la gran cuenca del río Cauca y sus 10 subcuencas, estas son las de los ríos Chinchiná, Risaralda, Campoalegre - San Francisco, Arma, Supía, Tapias - Tareas, Pozo, Pácora, Amiba, y la de los afluentes directos Cambia, Habana y El Manzano.

21. Su especial ubicación, sus condiciones biogeográficas, resultados de combinar aspectos climáticos, edáficos, de vientos y de luminosidad e insolación, pisos térmicos variados y riqueza hídrica, entre otras, propicia en el departamento la existencia de ecosistemas ambientales estratégicos. Todo ello contribuye a permitir, que pese a la acción antrópica, subsista una gran riqueza fáunica y de flora, así como un gran potencial hídrico, el cual se emplea para autoabastecer los acueductos, para los sistemas de riego y para la generación de energía, tal y como se detalla en el documento adjunto (anexo No. 5. Caracterización General del departamento de Caldas).

22. Dadas las especiales características de la región caldense y la necesidad de preservar y conservar este ecosistema, el Estado ha configurado varias zonas que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SINAP, tal y como se detalla en el siguiente cuadro. Todas estas zonas se configuran en ecosistemas estratégicos para la conservación y preservación de la fauna y flora nativas, así como en receptoras del recurso hídrico.

### **Zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas**

Área Protegida	Naturaleza
Parque Nacional Natural Los Nevados <sup>4</sup>	Nacional
Reserva Forestal Central <sup>5</sup>	Departamental
Distrito de Manejo Integrado Charca de Guarinocito en La Dorada	Departamental
Bosque de Montealeón en Manizales	Local
Cerro Viringo en Supía	Local
Bosque de Bellavista en Victoria	Local
Cerros de Monserrate y Guadalupe en Manzanares	Local
Laguna de San Diego	Local
Bosque de Florencia en jurisdicción de los municipios de Pensilvania y Samaná	Local
Microcuenca del río Oro en el municipio de Ríosucio <sup>6</sup>	Local

## B. La situación del campo colombiano

23. La política pública agraria deja aún mucho que desear desde la perspectiva de la satisfacción de los derechos de los campesinos y, en muchos aspectos, viola de manera flagrante disposiciones de la Carta, en especial los artículos 64, 65 y 66.

24. Según estudios recientes<sup>7</sup>, la participación del sector agropecuario en el gasto público durante los años noventa disminuyó dramáticamente y pasó de representar el 4,81% del presupuesto nacional al 0,81% del mismo, ello en claro detrimento de la disposición constitucional que obliga dar prioridad al gasto público social y de los instrumentos internacionales de derechos humanos que establecen el deber de los Estados de satisfacer progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales.

25. El campesinado colombiano es uno de los sectores sociales más empobrecidos del país y, por tanto, se encuentra en situación de particular vulnerabilidad social. En efecto, más del 40% de los campesinos sobrevive bajo la línea de indigencia. En el año 2000, el 51% de la población rural económicamente activa estaba desempleada o ganaba menos de medio salario mínimo diario, lo cual la situaba por debajo de la línea de pobreza y determina, a juicio de algunos expertos, un estado de clara involución hacia niveles similares a los de los años setenta<sup>8</sup>.

26. Esta situación debería activar, de manera inmediata, los mandatos del artículo 13 de la Constitución, según los cuales el Estado “adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados” y “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica (...) se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”.

27. Sin embargo, las autoridades estatales parecen hacer caso omiso de sus obligaciones constitucionales, como quiera que la política pública agraria no se ve reflejada en beneficios para el campesinado. Por el contrario, en muchos casos, esa política parece perjudicar a este sector de la población y a agravar el estado de vulnerabilidad social en la que ya se encuentra sumido. Prueba de ello son las

<sup>4</sup> El Parque Nacional Natural Los Nevados con un área de 38.000 hectáreas se localiza en los municipios de Villamaría en Caldas, Salento en Quindío, Pereira y Santa Rosa de Cabal en Risaralda y Casa Blanca, Villahermosa, Líbano, Ibagué en Tolima (Acuerdo No. 015 de marzo 28 de 1973 y Resolución 148 del 30 de abril de 1974 del Ministerio de Agricultura). Se caracteriza por ser una de las grandes reservas de agua del país. De allí nacen las aguas que alimentan a más de 37 municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima. En el parque se encuentran cinco cráteres volcánicos: El Tolima (5.200 msnm), Quindío, Paramillo de Santa Rosa (4.600), Santa Isabel (4.950) y el Ruiz (5.400).

<sup>5</sup> Esta reserva localizada en el macizo caldense - antioqueño, entre los municipios de Pensilvania, Manzanares, Marulanda, Manizales, Neira, Salamina (San Félix), Pácora y Aguadas, alberga aproximadamente 40.000 has de bosque natural en alturas superiores a los 2.200 m. Dicha reserva se extiende desde río Blanco en Manizales hasta el río Arma en Aguadas.

<sup>6</sup> En esta microcuenca, localizada en el occidente del departamento, subsisten aún relictos de bosque en buen estado de conservación de uno de los ecosistemas especialmente protegidos en el país, como es el denominado Chocó biogeográfico.

<sup>7</sup> Contraloría General de la República - CGR, “Colombia: Entre la Exclusión y el Desarrollo”, Bogotá, D.C., 2002, p. 407, 433.

<sup>8</sup> Ibídem.

medidas adoptadas en el marco de la apertura económica desde los años 90s, las cuales pauperizaron el campo y aumentaron el desempleo rural al someter a los campesinos a esquemas de competencia para los que no estaban preparados, y al sustituir productos agrícolas por alimentos importados<sup>9</sup>. En la citada década se pasó de importar 700 toneladas de alimentos a 8 millones<sup>10</sup>.

28. De otra parte, se denota un reiterado incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución Política, el cual preceptúa el deber del Estado de "promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios". Tras casi medio siglo de reformas agrarias frustradas, la promesa de redistribución de la tierra sigue siendo una realidad que sólo existe en las normas. Según la Contraloría General de la República, el 1,08% de los propietarios posee más del 53% del área y el 62,3% de los propietarios son microfundistas.

29. Casi el 80% de los propietarios rurales carece de la cantidad y de la calidad de las tierras necesarias para garantizar su sustento<sup>11</sup>. A esto, se suma que las mejores tierras para cultivo se encuentran concentradas en muy pocas manos, lo cual implica que la población rural más pobre y numerosa deba explotar las tierras menos aptas para la agricultura. Lo expuesto se articula al uso inadecuado de los suelos. De las nueve (9) millones de hectáreas aptas para la agricultura, solamente se emplean 5 millones. Por su parte, pese a que las zonas aptas para la ganadería se estiman en 16.8 millones de hectáreas se utilizan para ese fin más de 35 millones<sup>12</sup>.

30. Por su parte, el conflicto armado colombiano ha propiciado y acentuado, de manera determinante, la inequidad en la distribución de la tierra. Por una parte, la expansión de los grupos paramilitares no sólo ha propiciado grados crecientes de concentración de este recurso en cabeza de narcotraficantes y terratenientes sino que ha sido la causa principal del desplazamiento forzado de más de dos millones de personas, lo que equivale al 4% del total de la población<sup>13</sup>. Los éxodos poblacionales están directamente articuladas con intereses vinculados al acaparamiento de tierras, al control de territorios estratégicos por sus recursos y al desarrollo de proyectos económicos (infraestructura e hidroeléctricas, entre otros) y militares<sup>14</sup>.

31. De otro lado, la economía del narcotráfico y los cultivos ilícitos no sólo produjeron una nueva generación de latifundistas en las áreas más aptas para la agricultura sino que también han favorecido un uso depredatorio e insostenible de los recursos naturales, particularmente en zonas de especial relevancia ecológica. A ello se suman los efectos de las respuestas incomprensibles del Estado como son la promoción de zonas de reserva campesina en áreas localizadas fuera de la frontera agrícola<sup>15</sup>, la intención de "redelimitar" las zonas de reserva forestal<sup>16</sup> y las

<sup>9</sup> Gran parte de estas medidas son impuestas por las instituciones financieras internacionales: Fondo Monetario Internacional – FMI, Banco Mundial –BIRF y Banco Interamericano de Desarrollo –BID, instituciones que parecen desconocer la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la que se les recomienda incorporar en sus programas medidas que garanticen la protección del derecho a la alimentación, con lo que se reitera lo dispuesto en la Observación General No 2 del citado Comité.

<sup>10</sup> DUQUE G., Martha Alicia. "Enunciados sobre el modelo de desarrollo agrario y cultivos de uso ilícito", 2002.

<sup>11</sup> De conformidad con la política agropecuaria, se entiende por UAF, el fundo de tierra que proporciona tres salarios mínimos mensuales. Por su parte, se considera minifundio el predio que genera entre más de media y una UAF y por microfundio el que solo alcanza a menos de media UAF. En los dos últimos casos, sus propietarios no pueden devengar lo necesario para garantizar su sustento y, por ende, su seguridad alimentaria.

<sup>12</sup> FAJARDO, Darío. "Situación y Perspectivas del Desarrollo Rural en el Contexto el Conflicto Colombiano". Documento presentado ante el seminario "Situación y perspectivas para el desarrollo agrícola y rural en Colombia", en Santiago de Chile, julio de 2002.

<sup>13</sup> CGR.Ob.Cit.

<sup>14</sup> Por vía de ejemplo, la construcción de bases militares dentro o en cercanías de los parques Nacionales Naturales de Sumapaz, Farallones y El Cocuy, y la construcción de aeropuertos especiales como el de Palestina en Arauca, Caldas.

<sup>15</sup> FAJARDO. Op. Cit. Se indica que, entre los años 1984 a 1996, la expansión de la frontera agraria aumentó en un 30.2%, al pasar de 35.4 millones de hectáreas a 50.7 millones en 1996.

<sup>16</sup> Sobre esta propuesta que se planteó en el proyecto de reforma de la Ley de Fronteras y en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo presentado por el actual Gobierno, la Defensoría manifestó su rechazo por considerarla violatoria de la legislación nacional e internacional que protege los recursos forestales, las áreas de especial relevancia ambiental y ecológica, y los derechos de los grupos étnicos (Ver: Comentarios al Proyecto de Ley No. 034 de 2001 - Cámara y 199 de 2002 – Senado. Por medio de la cual

fumigaciones aéreas con químicos, que lejos de demostrar su eficacia en la disminución del área cultivada producen la migración permanente de las plantaciones de coca y amapola, además de otros efectos que se reseñan más adelante.

32. Asimismo, en materia de tecnología agropecuaria la política parece estar dirigida a satisfacer las necesidades de aquellos sectores rurales con capacidad para adquirirla y no las de los pequeños campesinos, que disponen de menores recursos y, por ello, requieren de un apoyo mayor por parte del Estado. Ello a pesar de las reformas al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que se emprendió desde los años 90s<sup>17</sup>. De igual manera, basta revisar la disminución de los recursos en investigación básica y aplicada para reiterar la poca voluntad estatal de brindar a la población más vulnerable, acceso al conocimiento y con ello a la rentabilidad del campo<sup>18</sup>.

33. La Constitución Política establece que el Estado deberá propiciar el acceso del campesinado a la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, entre otros servicios sociales (art. 64 C.P.), y “promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario” (art. 65 ídem).

34. La Carta Política enfatiza, además, la necesidad de que el Estado promueva el acceso de la población campesina a los sistemas de crédito (arts. 64 y 66 C.P.). Pese a que el Estado cuenta con entidades y sistemas especiales de crédito rural como Finagro, la asignación de estos recursos se hace casi exclusivamente a través del mercado y de la banca comercial, los cuales imponen requisitos de acceso que sólo los productores con potencialidad competitiva están en capacidad de cumplir<sup>19</sup>.

35. Si bien a primera vista el sistema de crédito agrario no excluye a ningún sector rural de sus beneficios, la verdad es que su diseño tiene un impacto discriminatorio sobre aquellos pequeños productores que carecen de las garantías que el mercado y la banca les exigen para el otorgamiento de créditos que, paradójicamente, debían favorecerlos en forma prioritaria. Este tipo de exclusiones podría ser violatorio del artículo 13 de la Constitución, según el cual el Estado debe favorecer a los grupos sociales más vulnerables y adoptar medidas para que “la igualdad sea real y efectiva”.

36. Con base en lo expuesto se puede afirmar que Colombia carece de una estrategia integral y coherente de desarrollo rural que permita un progreso sostenido de la calidad de vida de los campesinos. Situación que se constituye en una violación de los valores y principios constitucionales.

### C. La economía cafetera y la crisis del café

37. La ruptura del Acuerdo Internacional del Café en 1989 se constituye en un punto de referencia obligado para explicar parte de la crisis del modelo cafetero colombiano. La eliminación de los instrumentos y políticas que permitían un desarrollo armonizado entre los productores y consumidores, desencadenó efectos previsibles en el mercado internacional del grano. La disminución de los precios fue el resultado lógico de la expansión de la oferta de Vietnam (de dos millones de sacos hace una década pasó a

---

se modifica el artículo 9 de la Ley 191 de 1995, noviembre de 2002, y Observaciones del Defensor del Pueblo al Proyecto de Ley No 169 de 2003 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo hacia un estado comunitario”, 2003.

<sup>17</sup> Con el fin de promover la investigación científica y aplicada para aumentar la productividad de diversos sectores de la economía y como resultado de las recomendaciones de la Misión de Ciencia y Tecnología, se expidió la Ley 21 de 1990, en desarrollo de la cual se creó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema de Ciencia y Tecnología Agropecuaria y se adscribió el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas - Colciencias al Departamento Nacional de Planeación. También se incentivó la asociación entre el sector público y privado (Decreto 393 de 1991). En aplicación de esta norma se creó la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – Corpoica, entre cuyas funciones está la prestación de asistencia técnica y el fomento de la investigación agropecuaria.

<sup>18</sup> CGR. Op. Cit. Se indica que en el año 2000 se invirtieron en investigación agropecuaria 114 mil millones de pesos, valor que equivale al 2,2% del PIB agropecuario de ese año. Se agrega en ese documento que para alcanzar los niveles latinoamericanos, se requiere invertir, por lo menos, 3,4 veces más en ese rubro.

<sup>19</sup> CGR. Op. Cit. A través de esta institución se otorgaron 1.2 billones de pesos en el año 2000. Señala que solamente el 6% de los pequeños campesinos han sido beneficiarios de FINAGRO.

producir en el 2001, 15 millones) y Brasil (la cosecha de 2002 – 40 millones de sacos casi duplica la de 2001, 28 millones). Estos dos países, con Indonesia, son en la actualidad los mayores productores y exportadores del mundo.

38. Otras causas que inciden en el desplome de los precios se refieren, primero, al estancamiento per cápita del consumo de los llamados “café tradicionales”. Esta situación se origina, en parte, por la acción de los procesadores y comercializadores que con el fin de mejorar sus márgenes, propician mediante mezclas, el consumo de bebidas de menor calidad. Segundo, a la competencia de otras bebidas naturales, especialmente en la población más joven. Situación contraria se observa con el café tipo “gourmet” (con sabores, expresos y fríos) y los especiales (sostenibles, tales como los orgánicos, los de comercio solidario y los de sombra) cuyo principal comprador es Estados Unidos. Y, tercero, a fenómenos climáticos como los del Niño (sequía) y de la Niña (exceso de lluvias). En la región del Eje Cafetero otro factor que incidió fue el terremoto de 1999<sup>20</sup>.

39. Las consecuencias de la citada crisis se perciben en varios países de América Latina, entre ellos Bolivia, México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú y Colombia. Se calcula que en la región andina, más de 1,2 millones de hogares dependen de la caficultura. Ello sin incluir la población flotante que se encarga de la recolección del grano.

40. En Colombia, Perú y Bolivia, que son economías que aún tiene una gran dependencia del sector primario, el desplome del precio internacional de este producto crea las condiciones para incentivar el aumento de las hectáreas sembradas de plantas que se emplean para la producción de sustancias sicotrópicas, en la medida en que muchos campesinos acuden a estos cultivos como alternativa para su subsistencia. En Perú, las autoridades han anunciado sus temores de que varias de las tierras en las que se adelantaron programas de desarrollo alternativo en los valles de Quillabamba, Chanchamayo y el río Apurímac serán nuevamente objeto de plantaciones de coca. Situación similar se prevé en Bolivia, en la zona Yungas, con lo que se afectaría la política conocida como “coca cero”. En el caso colombiano, la disminución de los precios externos, aunado a una tendencia al alza de los costos de producción internos, (la difícil situación del café) se constituye en uno de los factores que contribuye a la expansión de los cultivos de amapola y coca en algunas regiones del departamento de Caldas.

41. Según un informe de la Federación Nacional de Cafeteros del 2003, el café representa el 8% de las exportaciones totales, el 2% del PIB nacional y el 22% del PIB agrícola. También señala dicha entidad que la caficultura genera más de un millón de empleos directos e incorpora a 560 mil productores, los cuales corresponden al 36% del empleo agrícola total.

42. La actividad cafetera en Colombia se ha centrado en la producción de café suave arábigo lavado. El área sembrada en el año 2002 era de 800.000 hectáreas, en aproximadamente 590 municipios ubicados en 16 departamentos. Estos se distribuyen en cuatro regiones: centro -occidente, oriente, sur y marginal norte, las cuales contribuyen con el 65,9%, 16,4%, 12,4% y 2,9%, respectivamente, a la oferta nacional (ver Anexo No. 7. Cuadro No. 4 Regiones cafeteras en Colombia).

43. Dicha actividad se clasifica según el tamaño de predio cultivado en: minifundistas (menos de media hectárea), medianos (2,2 has) y empresarios (entre 7 a 35 has). Por su parte, la participación de cada uno de ellos en la producción total es del 15, 40 y 45%, respectivamente, como se detalla en el siguiente cuadro. Es de anotar que los llamados productores medianos, obtienen su ingreso familiar de dicha actividad.

**Cuadro No. xxx**  
**Participación por tamaño de predio**  
**En regiones cafeteras de Colombia**

Categoría de	Tamaño del predio	Participación	Participación
--------------	-------------------	---------------	---------------

<sup>20</sup> En este desastre perdieron la vida 1.185 personas. Más de 159 mil quedaron sin vivienda. Para atender a la población damnificada se creó el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero – FOREC.

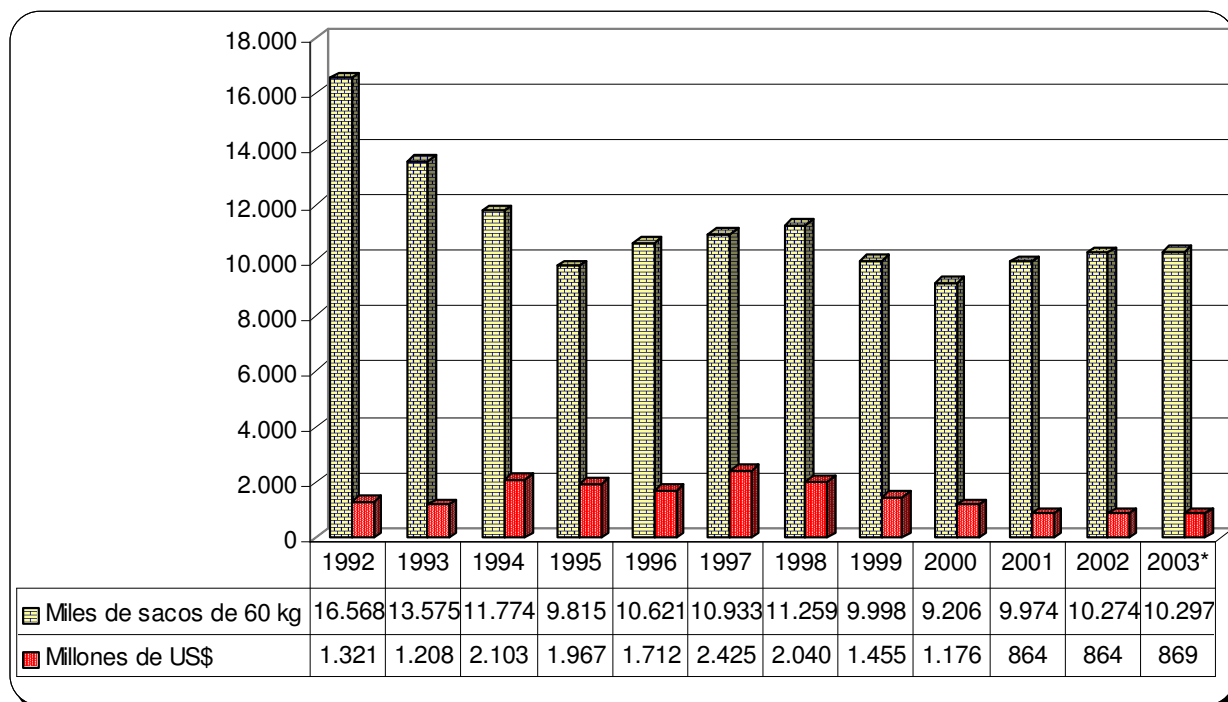
productores		porcentual en áreas sembradas	en producción total
Minifundistas	Menos de media hectárea	64	15
Medianos	2,2 has en promedio	31	40
Empresarios	Entre 7 a 35 has	5	45

Fuente: Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera<sup>21</sup>.

44. Colombia produce café a altos costos unitarios, debido, por una parte, a los costos de mano de obra y, por la otra, a la topografía nacional, lo que restringe la mecanización de las actividades relacionadas con el establecimiento, sostenimiento y recolección. Esta situación contrasta con la de países como Vietnam y Costa de Marfil.

45. En la siguiente gráfica se presenta el comportamiento de la actividad cafetera desde el año 1992, tanto en volumen de sacos como en el valor de las exportaciones de café colombiano.

#### 46. Gráfico No. 1



- Acumulado en los últimos 12 meses hasta marzo 2002.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros, marzo de 2003. Diseño Defensoría del Pueblo.

46. De acuerdo con información de la Federación Nacional de Cafeteros, el valor de la cosecha cafetera en el año 2002, fue inferior en un 40% al promedio de la década. Para contrarrestar este efecto, el Gobierno, desde septiembre de 2001, otorga un apoyo directo a los caficultores como complemento del precio interno (AGG). Esta medida, además de evitar el deterioro de la red cafetera busca prevenir los cultivos ilícitos. No obstante, la situación de los pequeños caficultores continúa en descenso<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Informe Final Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera. "El Café, Capital Social Estratégico", mayo 2002, presentado al Gobierno nacional y a la Federación Nacional de Cafeteros. La Comisión estaba integrada por los expertos Luis Fernando Ramírez, Gabriel Silva, Luis Carlos Valenzuela, Álvaro Villegas y Luis Carlos Villegas.

<sup>22</sup> Sobre el particular, en el documento del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales – CRECE "Cuantificación de los impactos macro-micro económicos y sociales de la crisis cafetera", elaborado por Mauricio Perfetti, Oscar Ortiz y Pablo R. Arango. Manizales, en mayo de 2001, se indica que "(...). el impacto de la crisis actual ya no tiene un aspecto macroeconómico tan marcado como varios años atrás y, más bien, sus consecuencias son de tipo social. Una razón para ello la constituye el hecho de que la participación relativa del café en los indicadores "macro" tradicionales, como el valor agregado, ya no es tan alta".

47. Consecuencia de lo expuesto, es el cambio de las condiciones de las zonas cafecultoras<sup>23</sup>. En tanto que, con anterioridad a la crisis, dichas regiones se caracterizaban por presentar menores niveles de pobreza e indigencia después de éstas se estima que la población bajo la línea de pobreza se incrementó en 6.7 %, entre 1997 y el año 2000 al pasar de 54% al 61%. De otra parte, el número de hogares por debajo de la línea de indigencia aumentó 2.8% al pasar de 21.5% a 24.3%<sup>24</sup>.

48. De las cuatro regiones cafeteras en el país, la de Centro –occidente (Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima y Valle) es la que más se ha visto afectada por el desempleo ocasionado por la crisis cafetera. En los tres departamentos del eje cafetero, que contribuyen con el 27% de la oferta, se calcula que los pobres aumentaron en 304 mil personas y los indigentes en 115 mil, en el periodo comprendido entre 1994 y 2000<sup>25</sup>. Dicha situación es más notoria en el sector rural. Consecuencia de la misma es el crecimiento de la oferta laboral y de la informalidad urbana (más de un 8%), particularmente de las mujeres, los adultos mayores y los menores de edad, que se ven obligados a completar el ingreso familiar<sup>26</sup>. Lo expuesto, además contribuye a aumentar la deserción escolar, así como la reducción de afiliaciones al régimen de salud.

49. Con respecto al Índice de Desarrollo Humano - IDH<sup>27</sup>, en 1994 la región del Eje Cafetero presentaba un nivel del 0.791, con un crecimiento del 16%. Este indicador cayó notablemente entre 1994 y 2000, hasta alcanzar niveles similares a los de 1985. Este comportamiento se deriva: (1) del menor logro educativo (aumento del analfabetismo -pasó del 7,2% al 8,2% entre 1996 y 2000- y reducción en la asistencia escolar, y (2) de la involución del nivel de vida – entre 1994 y 2000 el Producto Interno Bruto –PIB descendió en esta región en un 13%, en tanto que en el resto del país fue del 2%<sup>28</sup>.

50. En el departamento de Caldas, se indica en el informe de la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera<sup>29</sup>, el 77% de los hogares rurales no percibieron un ingreso que les permitiera “adquirir una canasta que cubriera sus necesidades básicas”. Señala que el 32% de los hogares se encontraban en niveles de pobreza extrema<sup>30</sup>.

51. Lo expuesto incide especialmente en la reducción de la dieta nutricional y en el crecimiento de la desnutrición<sup>31</sup>. En el Eje Cafetero, entre los años 1995 y 2000, se duplicó la tasa de desnutrición aguda, que pasó de 0,7% a 1,4%, situación contraria a la del resto del país, en la que disminuyó del 1,4 al 0,8%<sup>32</sup>.

---

24 Departamento Nacional de Planeación, “Estrategia de Apoyo al Sector Cafetero Colombiano”, Documento CONPES, noviembre 15 de 2001 y documento citado del CRECE. Según este último “para el total del país el efecto puede medirse de la siguiente manera: la caída en la demanda de los hogares cafeteros por un valor de 0,65 billones de pesos ocasiona una disminución en la producción de la economía por un total de 1 billón de pesos (...)”.

<sup>25</sup> CRECE. Op Cit.

<sup>26</sup> En el documento CRECE se indica que en Manizales la informalidad, entre 1994 y 2000, pasó de 39% a 50%. La población afiliada a salud descendió en 5 puntos y el ingreso independiente llegó a representar el 26%, 7 puntos por encima de lo que significaba en 1996.

<sup>27</sup> IDH entre 0.800 y 1.000.

<sup>28</sup> CRECE. op cit.

<sup>29</sup> Informe Final Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera. “El Café, Capital Social Estratégico”, mayo 2002, presentado al Gobierno nacional y a la Federación Nacional de Cafeteros. La Comisión estaba integrada por los expertos Luis Fernando Ramírez, Gabriel Silva, Luis Carlos Valenzuela, Álvaro Villegas y Luis Carlos Villegas.

<sup>30</sup> Esta situación cobra especial relevancia en el caso de la región centro-occidente, la cual en las últimas décadas recibió la mayor inversión del gremio cafetero. Es así que a partir de la crisis, ha visto debilitada su infraestructura social. Lo expuesto, disminuye la capacidad de inversión, lo que afecta su recuperación y, con ello, el aumento y cobertura de otros servicios como los de educación, salud, vivienda y servicios públicos domiciliarios. Pese a ello, en el corto plazo no se percibe que las entidades territoriales puedan suplir este déficit en la inversión, toda vez que sus procesos de ajuste fiscal no han concluido o no han resultado exitosos.

<sup>31</sup> La desnutrición es un problema de salud pública. Padecen de ella 1 de cada 5 niños del sector rural (Departamento Nacional de Planeación. “Gasto Social: 1980-1997. Sistema de indicadores demográficos para Colombia, Bogotá, 1999).

<sup>32</sup> CRECE. Op Cit.

52. En este ente territorial, se estima existen 52.091 fincas cafeteras, con un área sembrada de más de 94 mil hectáreas localizadas en 820 veredas (Ver Anexo No. 9. Cuadro No. 6 Actividad cafetera en el departamento de Caldas Año 2002). Según los datos del Sistema de Información Cafetera del Comité de cafeteros de Caldas, casi en el 60% de las fincas, el área cultivada es menor a una hectárea, y, únicamente, el 2,2% supera las 10 hectáreas (Ver anexo No. 10. Cuadro No. 7 Área en café por finca según tamaño 2002).

#### **D. Efectos de la crisis del agro y de la cafetera en el departamento de Caldas**

53. Las situaciones antes descritas han ocasionado diferentes situaciones que amenazan y vulneran los derechos humanos de los habitantes de ese departamento, como son (i) vulneración al derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria; (ii) inserción de la economía ilegal, y (iii) mayor presencia de los actores armados y, con ello situaciones que agudizan la degradación del conflicto.

##### **(i) Inseguridad alimentaria**

El Estado colombiano en cumplimiento de los mandatos constitucionales, así como de distintos instrumentos internacionales que ha ratificado, tiene la obligación de adoptar medidas para garantizar a todos sus habitantes el acceso al mínimo de alimentos esenciales, suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados que requiere para su subsistencia (Anexo No. 1 "Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria).

54. .

55. Adicionalmente, el Estado como responsable de las obligaciones que permiten garantizar la plena efectividad del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria debe prestar especial atención y conceder prioridad a aquellas zonas del país que se encuentran sujetas a diversos factores que amenazan y ponen en riesgo ese derecho (art. 65 C.P.)<sup>33</sup> .

56. Una de las zonas del país que se ve expuesta al desconocimiento del citado derecho, es el departamento de Caldas, poniendo en peligro el acceso tanto físico como económico de hombres, mujeres, niños y niñas a alimentos adecuados o a medios para obtener una alimentación adecuada.

57. La concreción del elemento de disponibilidad del derecho a la alimentación en la región cafetera se encuentra amenazado, toda vez que solo un pequeño porcentaje de la población tiene acceso a la cantidad requerida de tierra para garantizar su sustento. La mayor parte de los caficultores (más del 80%) realizan su actividad en predios que no garantizan la UAF equivalente a tres salarios mínimos mensuales. De igual forma, un alto porcentaje de los caficultores no acceden a la asistencia técnica y tecnológica ni a los créditos necesarios para hacer productivos y rentables sus cultivos. Adicionalmente, otro grupo de campesinos ven disminuir la rentabilidad de sus fincas por la edad de los cafetales y la pérdida de calidad de los suelos.

58. De otro lado, la disponibilidad de alimentos supone cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias. La cantidad de alimentos en el departamento de Caldas se ve afectada cuando no es posible cultivar adecuadamente la tierra ya sea porque no se tiene acceso a la cantidad requerida de ella, porque como consecuencia del conflicto armado y del desplazamiento no es posible trabajarla, o porque económicamente resulta más rentable sembrar sustancias ilícitas que desplazan los cultivos tradicionales.

59. Otro elemento del derecho a la alimentación se refiere a la accesibilidad tanto económica como física. Como se ha reseñado, es claro que en la zona cafetera el aumento de los niveles de pobreza y de indigencia restringe el acceso a la canasta básica familiar.

---

<sup>33</sup> Ver: Anexo No. 1 Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria.

60. De igual manera, tampoco se cumple con el elemento de accesibilidad física, en la medida de que no todos los ciudadanos y, en particular los más vulnerables pueden cubrir sus requerimientos alimenticios. Entre los grupos especialmente afectados por las limitaciones al derecho a la alimentación -bien sea la falta o insuficiencia de ingresos o por las limitaciones al autoabastecimiento- se encuentran los menores de edad (art. 44 C.P.), las mujeres grávidas o lactantes, las mujeres cabeza de familia (art. 43 ídem.), los ancianos que tienen en peligro su mínimo vital (art. 46 ídem), discapacitados (art. 47 ídem) y las personas que habitan zonas propensas a desastres.

## (ii) La economía de los cultivos de uso ilícito

61. La economía del narcotráfico se ha tornado en uno de los principales problemas que enfrenta el país. Los recursos que genera ese negocio contribuyen al financiamiento de la guerra y al comercio de armas y de químicos. Pese a esta situación las medidas adoptadas para su combate no han demostrado su efectividad. Cada vez es mayor el número de departamentos que se ven involucrados en el negocio como consecuencia de su permanente búsqueda de lugares más apartados y de más difícil control del Estado.

62. En el siguiente cuadro se presenta el comportamiento de los cultivos de coca y las hectáreas fumigadas desde el año 1994. Se observa una disminución del área sembrada de 42.736 has entre el año 2001 y el año 2002. A juicio de las autoridades encargadas de la lucha contra las drogas, ello obedece al reforzamiento de la estrategia de fumigaciones que se incrementó en el mismo periodo en más de 36 mil has. Se indica que el principal objetivo de la erradicación aérea fue el departamento del Putumayo, en dónde se estima una reducción de más de 33 mil has<sup>34</sup>. Frente a lo anterior, los mandatarios putumayenses no comparten la información de que en ese ente territorial solamente existan 13.725. Sin embargo, han insistido en que la reducción del área sembrada es consecuencia de la erradicación voluntaria dentro de los pactos, acuerdos y demás alternativas llevadas a cabo en ese departamento.

**Hectáreas cultivadas y fumigadas de coca**

Año	Cultivadas*1	Fumigadas*2
1994	45.000	3.871
1995	50.900	23.915
1996	67.200	18.519
1997	79.500	41.861
1998	106.200	66.029
1999	150.986	43.111
2000	163.290	58.073
2001	144.807	94.153
2002	102.071	130.364

\*1 Fuente: Consolidado Naciones Unidas, marzo de 2003.

\*2 Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, 2003.

63. Desde hace algunos años, como resultado de la crisis cafetera antes expuesta y de la presencia de los actores armados han surgido los cultivos de coca y amapola en zonas cafeteras del país<sup>35</sup>. A juicio de la Federación Nacional de Cafeteros, las causas de ello son "el deterioro de los ingresos del caficultor, la participación de los actores armados ilegales y los diferenciales en salarios pagados por la actividad ilícita: el

<sup>34</sup> Según las cifras de Naciones Unidas, en el departamento del Putumayo el área cultivada era de 58.297 66.022, 47.120 y 13.725 has en los años 1999, 2000, 2001 y 2002, respectivamente.

<sup>35</sup> En el diario Washington Post, citado en el informe de la mencionada Comisión, se reseña lo siguiente: "Sería una exageración decir que Juan Valdez, el icono de la publicidad cafetera colombiana, se ha pasado a las drogas. Aunque es imposible obtener números precisos, la evidencia y los informes sugieren que cerca de 1.000 de las 560.000 fincas cafeteras han sustituido el café con coca o amapola".

jornal en la actividad cocalera está en promedio de \$ 20.000, el doble de los que se paga en la caficultora (...)”<sup>36</sup>.

64. En el departamento de Caldas, los cultivos de coca se localizan principalmente en los municipios de Samaná, Pensilvania y Norcasia<sup>37</sup> y en las zonas de San Diego, Berlín y Florencia, que limitan con el suroriente de Antioquia. Se indica la presencia de 200 has de amapola en cercanías del PNN Los Nevados<sup>38</sup>.

65. Por información recibida en la Defensoría del Pueblo por parte de algunas autoridades del departamento, se calcula que en Pensilvania hay 100 has y en Samaná 700 has<sup>39</sup>. La introducción de las semillas de coca al referido departamento parece coincidir con el ingreso de personas provenientes, inicialmente, de la región del Catatumbo en el departamento de Norte de Santander y, recientemente, del Putumayo. Ello refleja el “(...) desplazamiento o huida de los cultivadores en busca de espacios geográficos más remotos para reemplazar sus siembras destruidas por el glifosato (sic) (...)”<sup>40</sup>.

66. Es de advertir que pese a la mayor rentabilidad de los cultivos de uso ilícito frente a los que no lo son, los campesinos no se lucran con estas plantaciones, en la medida en que únicamente la cultivan y la recogen (raspan)<sup>41</sup>. El procesamiento y la comercialización los realizan intermediarios. Prueba de ello es que a la fecha, en el municipio de Pensilvania, no se han detectado laboratorios. Lo contrario sucede en Samaná.

67. La incorporación de ese negocio en la economía caldense ha significado cambios en sus entes territoriales<sup>42</sup>. Por vía de ejemplo se menciona que en el corregimiento de San Diego, municipio de Samaná, la población pasó de 2.000 a más de 6.000 habitantes. Se indica que también se presentó un alza en el costo de vida: los arriendos se triplicaron y aumentó el valor de los predios. Señalan algunos habitantes de esas zonas, que el kilo de pasta de coca se comercializa en \$ 2.200 mil pesos. Se menciona, igualmente, que las FARC y las autodefensas les cobran a los compradores hasta \$ 600 mil pesos por kilo, y que como consecuencia del incremento de la presencia de la fuerza pública, las FARC iniciaron la estrategia de exigir directamente al campesino \$ 200 mil por cosecha.

68. De otra parte, se han identificado varias fincas abandonadas por campesinos que no han aceptado las propuestas de sembrar dichos cultivos, razón por la cual,

<sup>36</sup> Según la Federación Nacional de Cafeteros se han identificado 18 mil has de cultivos ilícitos en zonas cafeteras, así: Antioquia (5.397), Nariño (5.100), Cauca (4.218), Magdalena (1.270), Cesar- Guajira (1.100) y Caldas (706). Estima la Federación que esas hectáreas representan el 2,3% del total del área cultivada de café en el país, que es de 800 mil has.

<sup>37</sup> Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas. Oficio SUBDIR Y y CA 40272 del 11 de abril de 2003 dirigido a la Defensoría del Pueblo.

<sup>38</sup> En el año 2001 se destruyeron cultivos de amapola en los municipios de Aguadas, Ríosucio, Salamaina, Manzanares, Pensilvania, Villamaría, entre otros.

<sup>39</sup> Con respecto al área sembrada de coca no se tiene una información clara y confiable. En tanto que en el informe de la Oficina del Crimen de Naciones Unidas no se reporta ninguna cifra, la Dirección Nacional de Estupefacientes indica que la Policía Antinarcóticos detectó en el año 2002, 90 has, así: 10 en Pensilvania y 80 en Samaná (Dirección Nacional de Estupefacientes. Oficio SPD – 141 de abril 15 de 2003). De otra parte, el comandante de la Sexta Brigada del Ejército señaló que “Unas 700 hectáreas de coca en el oriente de Caldas serán fumigadas por la Policía Antinarcóticos” (El Tiempo. “La fumigación de los cultivo ilícitos en el oriente de Caldas no tiene reversa”, enero 24 de 2003).

<sup>40</sup> CANO, Carlos Gustavo. “Desarrollo Alternativo en la Región Andina: Una mirada a las experiencias y sus lecciones”, Conferencia presentada, en el Foro “Desarrollo Alternativo en Países Andinos” – en su calidad de Coordinador Programa de Desarrollo Alternativo en la Región Andina. Instituto Iberoamericano de Cooperación Agrícola- IICA-, promovido en el Senado de la República, en mayo de 2001.

<sup>41</sup> Según manifiestan algunos campesinos: “la coca que tenemos cultivada son (sic) en parchecitos”. Indican, además, que la arroba de hoja de coca se vende en \$50.000 y que pueden ganar cada tres meses hasta \$1.500.000 pesos, con lo cual satisfacen algunas de sus necesidades básicas.

<sup>42</sup> A la fecha, en el departamento de Risaralda, se han identificado algunos pequeños cultivos de coca en regiones de influencia guerrillera, tales como la vereda Estrella en el municipio de La Celia; corregimiento de Santa Cecilia en el municipio de Pueblo Rico; sector del Cañón de Chamí en el municipio de Mistrato, y en otras veredas cercanas al municipio de Ríosucio, Caldas. Por su parte, hay sembrados de amapola en la laguna de Otún en los límites con el departamento de Tolima. De la consulta realizada en este mes por la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, se concluye que en ese departamento no se reportan plantaciones de coca o amapola.

además, son amenazados. Similar situación se presenta con algunos caficultores que han decidido erradicar voluntariamente sus plantaciones de coca.

69. Durante el mes de mayo del año 2001, se llevó a cabo en Caldas la Operación Marfil, cuyo principal propósito era la destrucción de los semilleros de coca en las zonas rurales del municipio de Samaná, así como de los insumos procedentes de Pensilvania, Sonsón y Abejorral. En el marco de dicha operación se produjeron varios enfrentamientos entre la fuerza pública con integrantes de los frentes 9 y 47 de las FARC. Posteriormente, en octubre de 2002, el Cuerpo Técnico de Investigaciones – CTI de la Fiscalía realizó un operativo en el sector de Guáticas, que arrojó como resultado la destrucción de 20 mil matas de coca y la captura de 10 campesinos.

70. En abril de este año, en desarrollo de la operación Ermitaño, la Policía Antinarcóticos desmanteló dos laboratorios que se empleaban para procesar 800 kilos semanales de cocaína, en el municipio de Samaná.

71. Como se detalla en el documento adjunto (Ver anexo No. 11. Aplicación del Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos con Glifosato – PECIG en el departamento de Caldas), el Gobierno nacional, a través del Presidente de la República y de otros funcionarios ha manifestado su intención de aplicar el Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos con Glifosato – PECIG en el departamento de Caldas. En términos del Ministro del Interior "...Si [los campesinos] tienen la decisión de erradicar que la erradiquen sin pérdida de tiempo porque si no les va a llover Glifosato (...)".

72. Frente a esta postura del Gobierno diferentes personalidades e instituciones (Corpocaldas, la Unidad Cafetera Nacional y el Consejo Técnico Seccional de Plaguicidas) han manifestado su preocupación en torno a los impactos de las fumigaciones en el departamento. Se ha indicado, también, que las fumigaciones colocarían **"en riesgo la prima de calidad de nuestro café y con ello daría al traste con la cotización y de paso con centenares de proyectos de café especial que muchos caficultores están adelantando"**<sup>43</sup>. **No será fácil explicar en el exterior la diferenciación entre los territorios afectados y los que no lo están"**. Otras voces se han referido los "desastres ecológicos" que tendrían grandes "implicaciones sobre la salud, la economía y la calidad de vida de la población".

73. Desde hace más de tres años, son varias las voces que han alertado sobre el crecimiento de esos cultivos en el departamento, y la necesidad de emprender acciones para combatirlos<sup>44</sup>. Incluso, miembros de diferentes comunidades han manifestado su voluntad de erradicar manual y voluntariamente los cultivos proscritos y para ello han solicitado a las instancias gubernamentales el apoyo y acompañamiento. Sin embargo, solo hasta la expedición del documento del Consejo de Política Económica y Social – CONPES 3218 marzo de 2003, se incluyó a ese departamento como beneficiario de los programas de sustitución de cultivos.

74. En el documento que se adjunta (Anexo No. 12 Iniciativas para el desarrollo social, económico y ambiental, para la recuperación de la crisis cafetera y para la sustitución de cultivos), se reseñan algunas de las iniciativas en estudio o en ejecución en el departamento, dirigidas a promover su desarrollo social, económico, cultural y ambiental; a resolver la crisis cafetera y a sustituir los cultivos de coca y amapola.

75. Es de señalar que, pese a la existencia de alternativas nacionales, regionales, locales, tanto públicas como privadas, no se observa la debida coordinación y articulación entre ellas, lo que les restringe el carácter de integralidad, universalidad, solidaridad y eficacia. De otra parte, muchas de las posibles soluciones se encuentran sujetas a la consecución de los recursos para su puesta en marcha. Tal es el caso del

<sup>43</sup> La comercialización del café se hace sobre la base del grano "Tipo Federación". A través de este mecanismo la Federación Nacional de Cafeteros le ofrece al comprador la garantía de compra de la cosecha con los respectivos estándares de calidad.

<sup>44</sup> Artículos "Crecimiento de cultivos ilícitos en Pensilvania" y 'Cultivos ilícitos a la sombra del café', publicados en el periódico La Patria en mayo y septiembre de 2001.

Plan de Desarrollo Alternativo aprobado mediante el citado documento Conpes, cuya ejecución depende en más del 70% de la obtención de recursos externos.

76. De otra parte, como lo han señalado expertos, la puesta en marcha de programas de desarrollo alternativo requiere, por una parte, que el Estado garantice condiciones de seguridad. Por el otro, como lo señaló el actual Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural puede ser **"inviabile"**, obtener los efectos buscados por los programas de desarrollo Alternativo en **medio de las fumigaciones contra los cultivos de las materias primas de uso ilícito"** (Resaltado fuera de texto)<sup>45</sup>. Lo expuesto, también se aplica a los otros programas sociales, ambientales, económicos que se encuentran en estudio o en ejecución.

### **(iii). Las alteraciones de orden público y el ingreso de los actores armados**

77. Como se detalla en el documento adjunto (anexo No. 6 Situación de orden público en el departamento de Caldas), el departamento en comento no es ajeno a la degradación del conflicto interno que aqueja al país. Pese a la presencia de la fuerza pública (Sexta Brigada y Octava), y de la Policía Nacional que cubre todo el territorio caldense, los grupos al margen de la ley de manera recurrente infringen el Derecho Internacional Humanitario y contrarían los preceptos normativos que amparan los derechos humanos de sus pobladores.

78. La presencia de esos grupos se manifiesta así: Desde hace 10 años, operan los Frentes 9 y 47 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias – FARC. Por su parte, las autodefensas se encuentran en el departamento a través del Bloque Metropolitano – Eje Cafetero y de las autodefensas campesinas del magdalena medio - ACMM, frente "OMAR ISAZA". También, se observa el accionar del Frente de Guerra Nororiental del Ejército de Liberación Nacional – ELN y del Frente William Calvo Ocampo del Ejército Popular de Liberación – EPL.

79. En el aludido anexo, se relacionan algunas de las acciones de estos grupos, las cuales desconocen las normas que protegen a la población civil, particularmente en lo referido a amenazas, asesinatos, hostigamientos, atentados a infraestructura y desplazamientos forzados.

## **Séptimo. EL ANÁLISIS DE LAS VIOLACIONES**

78. A continuación se analiza las alternativas del Estado colombiano desde la perspectiva constitucional frente a: (I) la siembra de los cultivos de uso ilícito y la manera de erradicarlos y (II) frente al conflicto armado.

### **i. Frente a la siembra de sustancias de uso ilícito en el departamento de Caldas y la manera de erradicarlos**

79. En atención a la inserción de la economía ilegal en zonas del territorio caldense y ante la amenaza de que ésta situación se extienda a los departamentos de Risaralda y Quindío, el Estado tiene la posibilidad de optar por una de las siguientes alternativas.

80. La primera, aplicar de manera inmediata el PECIG, como lo han anunciado diferentes autoridades gubernamentales. La segunda, adelantar un programa estructural socioeconómico y ambiental en la región. A continuación se describen las implicaciones de cada una e ellas.

#### **1a. Aplicar el Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos con Glifosato -PECIG**

81. En los términos de varios representantes del actual gobierno, el principal problema del país son las drogas ilícitas. Éstas, a juicio de muchas autoridades

<sup>45</sup> CANO, Ob. Cit.

gubernamentales se constituyen en la principal fuente de ingresos del "terrorismo". Fenómeno que, a raíz de los hechos del 11 de septiembre, se ha erigido como el principal enemigo de la humanidad. En este orden de ideas, las fumigaciones se convierten en objetivo prioritario para acabar con los insumos del negocio del narcotráfico y, con ello, castigar las finanzas de los grupos al margen de la ley en el país. La lucha contra el terrorismo, incluso llevó a superar los argumentos de que combatir las drogas era evitar el uso de sustancias sicotrópicas en los Estados Unidos. Preocupación, que dio lugar a la ayuda norteamericana prevista en el Plan Colombia aprobado en 1998<sup>46</sup>.

82. La nueva estrategia condujo a que el Congreso norteamericano aprobara que recursos de la ayuda de ese país, se puedan emplear contra el narcotráfico y contra las organizaciones "designadas como terroristas tales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (...)"<sup>47</sup>.

83. En este orden de ideas, las aspersiones aéreas se convierten en el motor de lucha contra el terrorismo. No obstante a que la Defensoría se opone a todas las formas de terror así como a todos los hechos que vulneren los derechos humanos, también cuestiona los efectos de las fumigaciones, principalmente frente a poblaciones excluidas de los beneficios de una sociedad moderna como son los campesinos y grupos étnicos vinculados a la siembra y, en algunos casos, al procesamiento de las sustancias ilegales (cocaína y heroína). Además, considera que a estos grupos no se les puede dar el carácter de "terroristas".

84. Como lo ha señalado esta Institución en diferentes documentos, las fumigaciones, además de no haber demostrado su efectividad en la lucha contra las drogas ilegales, han privilegiado el objetivo de luchar contra la delincuencia, sin armonizar sus consecuencias con otros preceptos constitucionales que tutelan otros bienes, así como con las políticas públicas que los desarrollan. La erradicación aérea, realizada de manera arbitraria desconoce los mandatos superiores dirigidos a: (a) la protección especial que el Estado debe brindar a los más vulnerables, (b) los derechos a la salud, a la alimentación y a la salubridad pública y (c) la protección y conservación del medio ambiente.

85. La ejecución del PECIG en el Eje Cafetero y, particularmente, en el departamento de Caldas implicaría nuevamente el desconocimiento de esos derechos y principios, así como el de otras políticas públicas a través de las cuales se pretende dar cumplimiento a los cometidos propios de un Estado Social de Derecho. A continuación se exponen, los argumentos que sustentan esta afirmación.

#### **a) Protección especial a los grupos más vulnerables**

101. A lo largo de la presente resolución se ha indicado la difícil situación del campesinado colombiano. A ella se ha llegado, bien sea por acciones gubernamentales en las que se ha desconocido el aporte del sector rural al desarrollo del país (la apertura en los años 90s) o por sus omisiones (ausencia de políticas integrales que

<sup>46</sup> A este respecto, el Ministro Fernando Londoño señaló "(...) combatimos la droga porque estamos dentro de un sistema universal que la considera como el gran peligro para la humanidad de nuestro tiempo, (...), la decisión no es nuestra, (...)". Indicó, igualmente, el alto funcionario que la voluntad internacional de atacar la droga impide analizar el planteamiento interno de su legalización, pese a considerar "(...) que la solución al problema sería olímpica, elemental y sencilla el día en que nos dijeran que esos malditos productos han quedado liberados en los mercados compradores (...)" (Intervención ante la Cámara de Representantes, el 20 de noviembre de 2003. Gaceta del Congreso No. 93 del 6 de marzo de 2003).

<sup>47</sup> Ley de Apropiedades aprobada por el Congreso de Estados Unidos y firmada por el Presidente Bush, en febrero de 2003. A través de esta norma se aprobaron US \$ 700 millones para la Iniciativa Regional Andina. De éstos US \$ 250 millones se entregarán a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) con destino programas sociales y económicos. La ejecución de los fondos para la compra de los químicos que se emplean en las fumigaciones, nuevamente se condiciona: (1) a la certificación de la EPA sobre la mezcla y su uso de acuerdo al que se le da en ese país; (2) a que la mezcla no produzca efectos en la salud y en el medio ambiente, y (3) al trámite de quejas y reconocimiento de los perjuicios y daños por afectaciones ocasionadas por las fumigaciones (Traducción de la Defensoría del Pueblo).

garanticen el acceso a la tierra, al crédito, a la tecnología y a la asistencia técnica). Otros factores que han incidido en esta situación se relacionan con el conflicto armado (desplazamientos y atesoramiento de la tierra en manos de los grupos de autodefensas y narcotraficantes) y el aumento del área cultivada de sustancias de uso ilícito.

102. De esta situación no escapan los caficultores colombianos del Eje Cafetero, los cuales, además, se vieron afectados por la crisis mundial del grano y diferentes fenómenos naturales El Niño, La Niña y el sismo de 1999. Estos campesinos con su trabajo en los cafetales contribuyeron al desarrollo social, económico y cultural del país durante muchos años. Se trata, además, de grupos poblacionales que al estar vinculados a una de las principales actividades económicas del país, tuvieron mayor acceso a fuentes de ingreso, servicios públicos y condiciones de bienestar.

103. En la actualidad, se enfrentan a situaciones adversas, las cuales se manifiestan en los índices de empobrecimiento e indigencia que impiden la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos la vivienda, el trabajo, la salud, la educación y la alimentación. Situación que se ve agravada por la presencia de los grupos alzados en armas en regiones que tradicionalmente estuvieron alejadas del conflicto.

104. Ante estas especiales circunstancias, algunos cafeteros han incursionado en la siembra de coca y amapola, actividad que los hace blanco de la descomposición social y cultural y del accionar de los violentos. De igual forma, los convierte en sujetos de la aplicación del PECIG.

105. Concientes de lo anterior, directamente o a través de sus autoridades, desde hace casi tres años, muchos de los caficultores han acudido ante diferentes instancias gubernamentales para solicitar, de manera inmediata, la puesta en marcha de programas de desarrollo alternativo y de sustitución voluntaria.

106. Pese a que por los factores antes mencionados, se trata de grupos que por razones económicas se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, por lo que el Estado les debe brindar especial atención, las respuestas a sus requerimientos no han sido las más favorables. Uno de los argumentos esgrimidos inicialmente consistió en que el Eje Cafetero no hacía parte del Programa de Desarrollo Alternativo<sup>48</sup>, por lo cual era imposible la ejecución de este tipo de programas en esas zonas, limitación que fue superada recientemente.

107. La aplicación del PECIG ahondaría las vulneraciones al derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria, reseñadas anteriormente. Ello como consecuencia de los siguientes efectos del citado Programa: (a) la destrucción de cultivos lícitos por el uso del Glifosato; (b) la contaminación de las fuentes de agua y, con ello, la afectación de los recursos hídricos; (c) los impactos sobre proyectos productivos, bien sean los dirigidos a asegurar el autoabastecimiento de alimentos (cultivos de pancoger, cría de animales y estanques piscícolas, entre otros) o los orientados a generación de nuevos ingresos (cultivos de larga duración y de diversificación, tales como la siembra de frutas), y (e) la posible pérdida de credibilidad en el mercado internacional sobre la calidad del café colombiano.

108. De otra parte, la erradicación forzada, como se ha demostrado en otras zonas del país, propicia el desplazamiento de amplios grupos poblacionales, ya sea como consecuencia de la inseguridad alimentaria ocasionada por el uso de los químicos o por la cohesión ejercida por los grupos alzados en armas para que abandonen sus predios<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 2896 de diciembre de 1996.

<sup>49</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. "Codhes Informa", Boletín No. 46, "Destierro y redoblamiento", Bogotá, abril de 2003. En este boletín se indica que en el año 2002, las fumigaciones desplazaron alrededor de 39.397 personas, "lo que representa el 15% del total de la población expulsada en el país". Calcula esa entidad que el total de personas obligadas a migrar por esta causa durante los años 2001 y 2002 fue de 75.597.

109. Las migraciones en el Eje Cafetero producirían, además, un efecto cultural aún no evaluado en el país. Lo anterior en la medida en que los campesinos dedicados a la producción del café se sienten totalmente arraigados a sus fincas, en las que han visto nacer y crecer a sus hijos, situación que les imprime un carácter de pertenencia diferente a la de los colonos asentados en zonas de frontera agrícola.

110. El desplazamiento agudizaría la situación de marginalidad de estos campesinos, quienes no serían beneficiarios del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Ello como consecuencia de que, por una parte, los éxodos por efectos de las fumigaciones no se reconocen como desplazamiento forzado y, por la otra, la legislación vigente que criminaliza al pequeño cultivador (Ley 30 de 1986). Como lo ha denunciado en diferentes oportunidades la Defensoría existe una ambigüedad en el tratamiento de estos campesinos<sup>50</sup>. Resultado de ello, es que en tanto algunas normas y políticas lo tratan como un sujeto que puede ser objeto de planes de sustitución y de desarrollo alternativo, otras lo ven como criminal.

111. Ahora bien, en lo que respecta al reconocimiento de los daños que pueden ocasionar las fumigaciones, la Defensoría advirtió que el trámite para la atención de las quejas establecido en la Resolución 017 de octubre de 2001 del Consejo Nacional de Estupefacientes, "es un procedimiento inadecuado e ineficaz"<sup>51</sup>. Prueba de ello es que a la fecha solamente se han reconocido los daños en dos de las múltiples denuncias formuladas en todo el país<sup>52</sup>. Esta situación, agravaría la vulneración de los caficultores, quienes estarían expuestos a no recibir ninguna compensación por los efectos que ocasionen las aspersiones en sus cafetales y en otros proyectos productivos que adelanten.

112. Por lo expuesto se concluye que la aplicación del programa de fumigaciones, además de no ser a solución a la siembra de coca y amapola, atentaría contra los valores constitucionales consagrados en el Preámbulo y en artículo 2 de la Carta, así como contra la fórmula del artículo 1, en la cual Colombia se define como un Estado Social de Derecho, entendido "como el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad"<sup>53</sup>. De igual manera, se desconocerían otras normas de la Constitución como son los artículos 13, 43, 44, 46, 47, 64, 65, 66 y 67.

## b) Derechos a la salud y a la salubridad

101. De manera detallada en diferentes documentos defensoriales se ha expuesto la preocupación de la Entidad frente a los impactos en la salud ocasionados por el uso de químicos en las fumigaciones aéreas. Es así como en reiteradas oportunidades, la Defensoría ha requerido a las autoridades competentes a poner en marcha el Plan de Vigilancia Epidemiológica – PVE, ordenado por tres Ministros de Salud (1984, 1992 y 1994). Sin la ejecución del referido Plan es imposible, de manera técnica y científica, afirmar o negar la inocuidad de las sustancias que se emplean en el PECIG.

102. La omisión por parte de las autoridades sanitarias de formular, financiar y ejecutar el PVE se constituye en una flagrante violación de los artículos 49 y 336 de la Constitución. El primero, protege el derecho a la salud al disponer que la atención a la salud es un servicio público a cargo del Estado y que le corresponde a éste asegurar

<sup>50</sup> CANO, Ob. Cit. "(...) dentro del marco de la *realpolitik*, por donde se debería empezar entonces es por la "descriminalización" o **DESPENALIZACIÓN** (sic) cultivadores, así como por la **SUSPENSIÓN DE LAS FUMIGACIONES** (...). Y por poner en marcha ambiciosos **PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO COMO UN PASO QUE PRECEDA – Y NO SUCEDA – A LAS FAENAS DE ELIMINACIÓN** manual o mecánica de las plantaciones".

<sup>51</sup> Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial. No. 026 de 2003. Pese al requerimiento formulado por la Entidad al Consejo Nacional de Estupefacientes para que se reforme dicha Resolución, ésta aún se encuentra vigente. Sobre el particular, la Viceministra de Justicia y Derecho en respuesta a la Proposición de la Cámara de Representantes No. 059 de 2002 de octubre de 2002, señaló que "atendiendo las inquietudes del Defensor, el Consejo Nacional de Estupefacientes revisará la Resolución 017 de 2001 con miras a darle mayor operatividad, efectividad y sobre todo constituirlo en instrumento de **garantía de los derechos humanos**" (Resaltado fuera de texto).

<sup>52</sup> Las quejas atendidas se presentaron en el municipio de La Paz, departamento del Cesar y en Tumaco, departamento de Nariño.

<sup>53</sup> H.L Wilensky, 1975, citado en la Sentencia T – 406 de 1992 de la Corte Constitucional.

su prestación eficiente para todos los habitantes del territorio nacional. Por su parte, el artículo 336 al definir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, dispone que es un "objetivo fundamental" del Estado solucionar "las necesidades insatisfechas de salud".

103. La ausencia del citado Plan impide que existan medidas y procedimientos dirigidos a la prevención, control y vigilancia de los factores de riesgo para la salud, como lo disponen diferentes normas legales, entre ellas, el Código Sanitario y el Decreto que reglamenta el uso, manejo y disposición de plaguicidas.

104. A esta preocupación se suman las siguientes consideraciones: (1) el creciente número de quejas que se presentan en las zonas asperjadas que dan cuenta de afectaciones en las vías respiratorias, digestivas y en los órganos de la visión, así como de enfermedades cutáneas, entre otras dolencias; (2) los resultados del estudio realizado por la Agencia de Protección Ambiental norteamericana -EPA-<sup>54</sup> en los que se reconoce que el Glifosato deja efectos residuales en las aguas superficiales y afecta el sistema ocular<sup>55</sup>; (3) la inadecuada prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, que obliga a los habitantes de las zonas rurales a acudir a cuerpos de agua estáticos y corrientes para proveerse para su consumo, situación que no garantiza la potabilidad del líquido, menos en aquellos casos en que se encuentra contaminado por el uso de los químicos empleados en las fumigaciones; (4) las carencias nutricionales que enfrentan los habitantes rurales bien sea por disminución de sus ingresos para adquirir los mínimos previstos para la canasta familiar o por las limitaciones para procurarse su seguridad alimentaria, y (4) las restricciones que adolece el sector de la salud que se traduce en hechos como la disminución de los programas de prevención y control de enfermedades, la falta de laboratorios de análisis, las precariedades en su infraestructura, así como los atentados contra la misión médica.

105. Conforme a lo anterior se puede afirmar que la aplicación del PECIG vulneraría los derechos de los caldenses a la salud y a la salud pública (arts. 44, 49, 64, 78 y 361 C.P.) y, con ello a la vida y a la vida digna (art. 11 ídem).

### c) Protección y Conservación del medio ambiente, de los recursos naturales y del equilibrio ecológico.

101. Varios años después de la orden del Consejo Nacional de Estupefacientes de adoptar las medidas para garantizar "la no afectación de personas o recursos del entorno natural" en la ejecución del PECIG<sup>56</sup>, la máxima autoridad ambiental -ante los reiterados incumplimientos de la DNE- adoptó la decisión de imponer el Plan de Manejo Ambiental, a través de la Resolución 1065 de 2001, modificada parcialmente por la Resolución 108 del 31 de enero de 2002.

<sup>54</sup> La ley Norteamérica de cooperación externa para el año 2002 (Ley PL 107 -115 "Foreign Operations Appropriations for FY 2002 del 10 de enero de este año), mediante la cual se aprobaron los recursos para la Iniciativa Regional Andina -IRA, condicionó las operaciones de erradicación al cumplimiento de los siguientes requisitos: "(1) La fumigación aérea de los cultivos de coca se lleva a cabo **en concordancia con los procedimientos para el uso de los químicos** que han sido establecidos por la Agencia de Protección Ambiental - EPA, el Centro para el Control de Epidemias y las compañías manufactureras del químico y, luego de consultar al Gobierno Colombiano, **se garantice que las fumigaciones están conformes a las leyes colombianas**; (2) Los químicos utilizados en las fumigaciones aéreas, de la manera en que son aplicados, **no significan graves riesgos o efectos nocivos para los seres humanos y el medio ambiente**; (3) Se establezcan **mecanismos efectivos que evalúen las quejas** de la población referentes a la afectación de su salud y a los daños de sus cultivos legales causados por la fumigación aérea, así como que se remunere de manera justa a todos aquellos que presenten quejas meritorias; (...)". Traducción de la Defensoría del Pueblo.

<sup>55</sup> U.S. Environmental Protection Agency Office of Pesticide Programs Details of the Consultation for Department of State Use of Pesticide for Coca Eradication Program in Colombia, August 2002. En este documento se indica que el Glifosato ocasiona toxicidad ocular aguda, razón por la que recomendó emplear una sustancia diferente. Adicionalmente se debe insistir en que aún no se han realizado estudios - en Colombia ni en ningún otro país del mundo- que permitan conocer los posibles efectos en la salud humana y animal de la mezcla que se emplea en Colombia. A ello contribuye el hecho de que el Cosmo Flux 411 que se usa como aditivo no se comercializa en Estados Unidos. Pese a que no se han realizado dichos estudios ordenados en el PMA, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la Resolución No. 099 de 2003, autorizó el aumento de 2 litros por hectárea. De forma tal que la mezcla que se aplica en la actualidad es de 10 8 lts/ha de la mezcla Round 480 SL + Cosmoflux 411.

<sup>56</sup> Resolución 001 de 1994 del Consejo Nacional de Estupefacientes.

102. Pese a la existencia de dicho Plan, actualmente no se puede afirmar que la aplicación del Programa de Erradicación Aérea se ajusta a los preceptos constitucionales y legales que tutelan la protección y conservación del medio ambiente, de los recursos naturales y del equilibrio ecológico, en el marco del principio de desarrollo sostenible contemplado en el Estatuto Superior<sup>57</sup>.

103. La anterior aseveración se sustenta, principalmente, en el permanente incumplimiento por parte de las autoridades encargadas de su ejecución del PECIG (DNE y Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional - DIRAN), de las siguientes medidas previstas en el referido Plan:

**a. Falta de contratación de la auditoría técnica ambiental y de su correspondiente interventoría.**

**b. Aplicación de la Resolución 341 de 2002 del Ministerio del Ambiente.** Pese a este acto administrativo fue ratificado por la resolución que impuso el PMA, varias de las normas de esta resolución no han sido observadas por la DNE y la DIRAN, motivo que condujo a la apertura de la respectiva investigación por parte de la máxima autoridad ambiental, dentro del proceso que aún se encuentra en trámite (Resolución 1066 del 26 de noviembre de 2001). Las disposiciones incumplidas son el artículo 2º que impone realizar, durante seis meses, evaluaciones de impacto ambiental y proponer las medidas para mitigarlos; el artículo 6º que dispone iniciar de "manera inmediata" el programa de inspección, verificación y control para comprobar la efectividad en la aplicación de medidas de manejo ambiental durante la aplicación de las fumigaciones", y el artículo 7º que ordenaba realizar, dentro de los tres meses siguientes, estudios a través de las parcelas demostrativas y determinar la residualidad del químico en el suelo<sup>58</sup>.

**c. Prohibición de asperjar determinadas zonas y la verificación correspondiente por parte de la auditoría técnica.** El literal d) del artículo 5 del PMA prohíbe la erradicación forzosa en las zonas expresamente definidas allí. No obstante, existen evidencias y pruebas que demuestran el incumplimiento de este mandato. En primer lugar, frente a los cuerpos de agua, las permanentes quejas dan cuenta que éstos se han visto afectados, bien sea porque en algunos casos las fumigaciones se realizan directamente sobre ellas, o como consecuencia del efecto deriva. Con respecto a los resguardos indígenas, en el informe de la Auditoría Ambiental sobre la verificación de las quejas presentadas por las comunidades en el Putumayo, se indica que se asperjaron 14 resguardos.

En lo que se refiere a las áreas de interés socio económico, proyectos productivos y zonas de pactos, se puede consultar, entre otros documentos, la Resolución Defensorial 026 de 2003, en la que se registran más de 6,000 quejas por parte de beneficiarios de los pactos de erradicación, de las iniciativas de erradicación voluntaria y de los proyectos de mediano y largo plazo en el departamento de Putumayo<sup>59</sup>. Otra prueba de los impactos en proyectos económicos, la constituye el reporte de la Gerencia Regional Sur del Banco Agrario en el que se indica que 107 beneficiarios de créditos estimados en la suma de \$ 609 millones se registran como afectados por las fumigaciones.

Por último en la medida en que no se ha vinculado la citada auditoría, se hace imposible realizar la verificación ordenada por el citado Ministerio (artículo 4 de la Resolución 1065 de 2001).

**104.** Con base en los recurrentes incumplimientos en la puesta en marcha de las erradicaciones aéreas y la carencia de una entidad que pueda auditar de manera

<sup>57</sup> Frente a una acción popular interpuesta en el departamento de Nariño, el Consejo de Estado dispuso en un fallo del 10 de octubre de 2002, que en la ejecución del PECIG se debía dar estricto cumplimiento al Plan de Manejo Ambiental (Expediente 5200123310002000 1172 01).

<sup>58</sup> Este plazo se amplió a 12 meses, mediante la Resolución 099 de 2003.

<sup>59</sup> Entre estos, los suscritos con los indígenas: Acuerdo Raíz por Raíz y el Plan de Vida del pueblo Cofán. A la fecha no se ha reconocido ninguna de las quejas interpuestas por los colonos, campesinos e indígenas putumayenses.

“independiente” y “autónoma” el PECIG<sup>60</sup>, la Defensoría, de manera preventiva, llama la atención sobre los efectos que tendría la ejecución de ese Programa en el departamento de Caldas.

105. En primer lugar, la aplicación del PECIG en el departamento, además de los impactos culturales y sanitarios mencionados, generaría impactos ambientales, de gran magnitud. Como se ha indicado en la presente resolución, se trata de una zona densamente poblada, en la que confluyen diferentes grupos poblacionales y ecosistemas de especial relevancia ambiental. También es una zona de gran riqueza hídrica, en la que nacen múltiples fuentes de agua que abastecen acueductos, riegan extensas zonas agrícolas y ganaderas y fluyen a los ríos de la Magdalena y Cauca.

106. Por las especiales características del Eje Cafetero, descritas en el documento anexo, se advierten las dificultades a las que se verían sometidas las entidades encargadas de poner en marcha las aspersiones aéreas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado artículo 5 de la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001.

107. Como ya se mencionó, en los términos de dicho artículo se encuentran prohibidas las fumigaciones en las siguientes zonas.

#### **Franjas de Seguridad del Plan de Manejo Ambiental del PECIG**

<b>Zonas</b>	<b>Franjas mínimas</b>
Cuerpos de agua estáticos: lagos, lagunas, estanques piscícolas y humedales, y corrientes: quebradas y ríos.	200 metros que pueden ser ampliados.
Subpáramos, nacimientos de agua y recarga de acuíferos.	Prohibición de fumigar dentro de los mismos y en una franja de 200 metros.
Áreas de las zonas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales -PNN.	Prohibición de fumigar dentro de los mismos y en una franja de 2.000 metros.
Zonas de asentamientos humanos, tales como resguardos, caseríos, inspecciones y cascos urbanos.	Prohibición de fumigar dentro de los mismos y en una franja de 2.000 metros.
Áreas de interés socio – económica, como proyectos productivos y zonas de pactos.	Prohibición de fumigar dentro de los mismos y en una franja de 1.600 metros.

108. Como se ha señalado en esta resolución, el departamento de Caldas posee una gran riqueza hídrica lo que aumenta el riesgo de contaminar las fuentes de agua tanto corrientes como estáticas, así como los nacimientos de las cuencas mencionadas en esta resolución.

109. Como efectos de dicha contaminación, además de deteriorar el líquido que se usa para el consumo humano, se produciría una gran mortandad de especies acuáticas, tanto en los estanques como en los ríos afectando con ello las poblaciones ribereñas y las que dependen de los proyectos piscícolas.

110. De otra parte, las fumigaciones podrían incumplir el Plan de Manejo ante la eventualidad de fumigar, directamente o como consecuencia de efecto de deriva<sup>61</sup>, algunas de las zonas especialmente protegidas a que las se hizo referencia en la

<sup>60</sup> Se recuerda que la decisión de contratar la auditoría técnica se adoptó con base en los cuestionamientos que formuló el Ministerio del Medio Ambiente. En los términos de esa Cartera, la auditoría ambiental no garantizaba la “transparencia” y “transferencia” de la información, ni la participación ciudadana, entre otras funciones que debían ser propias de la entidad que tiene a su cargo la verificación, evaluación y orientación de las erradicaciones aéreas.

<sup>61</sup> La EPA, en el estudio citado, observa con especial preocupación el riesgo que se origina por el efecto deriva, el cual está estrechamente relacionado con la altura a la que sobrevuelan las aeronaves y con la velocidad de los vientos. Indica la aludida Agencia, que el desvío de la fumigación puede afectar el 50% de las plantas localizadas dentro de 150 a 600 pies del área fumigada.

primera parte de esta resolución. En particular peligro se encontraría el PNN Los Nevados, en cuya vecindad se han identificado cultivos de amapola. En los parques la erradicación sólo puede llevarse a cabo de manera manual o mecánica. Estas situaciones, además de violar el PMA desconocerían los mandatos constitucionales que tutelan **las áreas de especial relevancia ambiental, así como las que disponen mantener el equilibrio ecológico en el marco del principio de desarrollo sostenible** (arts. 7, 8, 63, 79, 80, 93, 95, entre otros de la C.P.)<sup>62</sup>.

111. También se podría inobservar el PMA, en el evento de que las aspersiones se lleven a cabo dentro de alguno o varios de los nueve territorios étnicos reconocidos o en sus franjas de protección. Se debe recordar que la prohibición de fumigar los resguardos es una consecuencia directa del reconocimiento constitucional a la **diversidad étnica y cultural que caracteriza a la sociedad colombiana**. La Constitución expresamente reconoce una serie de derechos a los grupos étnicos, entre ellos: (i) el derecho a la autodeterminación cultural, social, política y económica; (ii) el derecho a la identidad cultural y a la difusión, transmisión y desarrollo de este patrimonio; (iii) el derecho a decidir sobre la adopción y desarrollo de los programas que puedan afectar su vida económica, social, cultural; (iv) el derecho a ser consultados mediante procedimientos apropiados; (iv) el derecho a un tratamiento justo y a rechazar los actos discriminatorios de cualquier tipo, y (v) el derecho a sus territorios para asegurar su pervivencia (Arts. 7, 8, 63, 240, 330, y 55 T y 57T, entre otros).

112. El derecho a la consulta de las comunidades indígenas fue tutelado por la Corte Constitucional, en reciente fallo. En los términos del Presidente del máximo Tribunal, Eduardo Montealegre, "el Gobierno está obligado en los próximos tres meses a reunirse con esas comunidades para que ellas conceptúen sobre mecanismos que protejan sus derechos fundamentales que pueden ser afectados por las fumigaciones"<sup>63</sup>. De acuerdo con las declaraciones del alto funcionario el concepto que emitan los indígenas en le marco de la consulta no es obligatorio para el Gobierno. Con el fin de que se garanticen los derechos de estos grupos frente a la decisión gubernamental, la Corte encarga a la Defensoría y a la Procuraduría de velar por ellos.

113. Asimismo, se desconocería el PMA en el caso en que las aspersiones se realicen en zonas en las que diferentes entidades nacionales e internacionales adelanten proyectos productivos con destino a mercados de exportación (como es el caso propiamente del café y de los cultivos de mora y caucho) o que se dirijan a garantizar la seguridad alimentaria de la población caldense. Como ya se mencionó, **en el caso del café se podría generar un pánico internacional frente al consumo del grano colombiano en la medida en que no se podría determinar con precisión el producto que proviene de las zonas fumigadas y el que no. Ello atentaría, directamente, contra la prima y marca del Café de Colombia y su reconocimiento en los mercados mundiales, lo que acarrearía, además, pérdidas económicas y desprestigio a la imagen del país.**

114. De otra parte, ante las limitaciones para garantizar el cumplimiento de la norma ambiental que prohíbe la fumigación en "áreas de interés socio – económica, como proyectos productivos (...)", surge la inquietud sobre la vigencia de los planes de desarrollo departamental y municipales; de los planes de ordenamiento territorial y de **los planes de gestión ambiental**. Estos instrumentos son la expresión de los distintos programas de gobierno de las autoridades locales, en virtud de lo previsto en las normas constitucionales, entre ellas el artículo 287 de la C.P. En su formulación se debe garantizar la participación de las comunidades como elemento fundamental de un Estado democrático.

115. Dichos planes tienen el carácter de obligatoriedad una vez son adoptados. La **puesta en marcha de las fumigaciones aéreas puede constituirse en una causal de incumplimiento de los mismos**, situación que desconoce los principios generales de la

<sup>62</sup> De igual manera se desconocerían varios de los tratados internacionales ratificados por Colombia, incorporados en el bloque de constitucionalidad (art. 93 C.P.).

<sup>63</sup> El Tiempo. "Corte deja en pie fumigación", mayo 15 de 2003. La decisión de la Corte se produjo dentro del proceso de revisión de la acción de tutela interpuesta por la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana -OPIAC. La Sentencia del Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis aún no se conoce en su integridad.

planeación que se orientan bajo los criterios de concurrencia, subsidiariedad, y complementariedad.

116. De igual forma, se puede atentar contra los cometidos del Estado Social de Derecho, los cuales se pretenden cumplir por medio de esos planes. Por vía de ejemplo, en la medida en que las aspersiones aéreas pueden afectar cultivos lícitos y plantaciones forestales se coloca en riesgo las inversiones realizadas en proyectos productivos, de autoabastecimiento o comerciales. Asimismo, las afectaciones en el recurso hídrico atentarían contra las inversiones que se realizan en programas de protección de cuencas; mantenimiento de la productividad de los sistemas hídricos; descontaminación de cuerpos receptores de aguas residuales, y mejoramiento de la calidad de los servicios de saneamiento básico y agua potable. Todo ello, además, de agudizar el deterioro en la calidad de vida de los habitantes de la zona cafetera, podría constituirse en un factor de detrimento del erario público, con lo que se agrava la crisis fiscal del país.

117. En la medida en que la base de operación para las aspersiones sean los terminales aéreos comerciales, se coloca en riesgo a los usuarios del servicio del transporte aéreo, dado que los aeropuertos La Nubia en Manizales y la base de helicópteros en Mariquita no cuentan con la infraestructura requerida para el manejo de combustibles, residuos sólidos y aguas residuales que demandan las operaciones de fumigación<sup>64</sup>.

118. A todo lo expuesto se debe agregar la falta de una entidad de vigilancia, control y seguimiento que permita de manera objetiva, técnica y especializada evaluar los efectos de las erradicaciones aéreas en el medio ambiente y en la salud de los habitantes de las zonas asperjadas. Lo expuesto cobra mayor relevancia al considerar que en el país aún no se cuenta con los estudios ordenados en el PMA para evaluar los impactos de las fumigaciones aéreas en el suelo, la vegetación y el medio ambiente.

119. En síntesis la puesta en marcha del PECIG en el territorio caldense, coloca a las autoridades responsables de éste, en riesgo de desconocer nuevamente las normas constitucionales y legales que protegen el ambiente. La constitucionalización de este derecho significa que el Estado debe asumir de manera irrevocable una serie de compromisos definidos en el mismo Estatuto Superior, entre ellos: la protección de la integridad y de la biodiversidad; la conservación de áreas de relevancia ecológica; la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con miras a asegurar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental, (arts. 79, 80, entre otros).

## **2a. Poner en marcha programas de desarrollo social, económico y ambiental en el Eje Cafetero**

119. A juicio de esta Institución, el Gobierno nacional, antes de aplicar el PECIG debe promover estrategias de desarrollo integral que favorezcan a la sociedad caldense en general y, en particular a sus campesinos. Ello debe enmarcarse en el reconocimiento que se debe dar a esta población en la construcción de una economía que, durante muchos años, se constituyó en la dinámica del desarrollo del país.

120. Nuevamente, la Defensoría manifiesta su rechazo al fenómeno del narcotráfico por su contribución al financiamiento del conflicto interno y sus nefastos efectos sociales, ambientales, económicos y culturales. Sin embargo, frente a la situación descrita en el departamento de Caldas (crisis cafetera, aumento del desempleo y, con ello, de la pobreza y la indigencia; acciones violentas de los grupos armados e introducción de cultivos de coca y amapola), las acciones del Estado deben

<sup>64</sup> Situaciones de esta naturaleza se han observado en diferentes aeropuertos como los de Tibú (Ministerio del Ambiente. "Informe de visita técnica a la base aérea de Cúcuta, junio de 2002), Popayán y Tumaco, en dónde las canecas de los químicos están expuestas a la intemperie, no se han instalado las medidas y obras para el manejo de los residuos, entre otras condiciones que impone el Plan de Manejo Ambiental y el Decreto 1843 de 1991. Incluso en Tumaco, el domingo después de semana Santa, en tanto los turistas abordaban los aviones para regresar a sus lugares de origen, funcionarios de la Policía Antinarcóticos aprovisionaban las avionetas con los plaguicidas.

enmarcarse dentro del ordenamiento constitucional y legal y a los mandatos de los instrumentos ratificados por el país. Actuar de manera diferente le hace perder su legitimidad.

121. Esta alternativa se ajustaría a los lineamientos de las políticas internacionales y nacionales dirigidas a la lucha contra las drogas<sup>65</sup> y a la fórmula consagrada en el artículo 2 de la Constitución Política, mediante la cual Colombia se proclama como un Estado Social de Derecho.

122. En primer lugar, las citadas políticas prevén que las acciones contra las drogas ilícitas pueden ser de carácter represivo y criminalizador o de carácter social<sup>66</sup>. Estas últimas, que excluyen las aspersiones aéreas, se han definido los programas de desarrollo alternativo y los de erradicación voluntaria y manual. Los criterios que orientan estas acciones son: (i) el respeto a los derechos humanos; (ii) su naturaleza preventiva, es decir la puesta en marcha de programas que aseguren condiciones sociales y económicas para evitar que sectores de la población se vean forzados a acudir a prácticas ilegales, (iii) la justicia y equidad que en este caso se refiere a asegurar a los sectores desfavorecidos un trato de igualdad frente a otros grupos y sectores poblacionales, y (iv) el contexto de responsabilidad compartida, a través del cual se busca una estrecha colaboración entre los Estados.

123. Al respecto, en el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo<sup>67</sup>, se indica que "donde existan estructuras campesinas de producción agrícola de baja rentabilidad, **el desarrollo alternativo es una herramienta más sostenible, así como social y económicamente más apropiada que la erradicación forzosa**", y que en las zonas donde estos programas generen "(...) fuentes viables de ingresos, **la puesta en práctica de la erradicación forzosa podría hacer peligrar el éxito de dichos programas**" (Negrilla fuera de texto).

124. De otra parte, dentro del principio de responsabilidad compartida, establecido en los documentos de política contra las drogas, la comunidad internacional debe acompañar, activamente, las acciones del Estado colombiano dirigidas a combatir los cultivos de uso ilícito, a través de la oferta de soluciones integrales de desarrollo alternativo. Esto es no solo con recursos financieros sino, también, con medidas que faciliten la producción, comercialización y rentabilidad de las nuevas actividades.

125. En segundo lugar, la consagración del carácter social del Estado (C.P. art. 1º), como lo ha afirmado la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, "no es un formula vacía o retórica. Por el contrario, la naturaleza social que identifica al ordenamiento jurídico tiene clara expresión en la prevalencia de los derechos fundamentales, en la superación de la crisis del Estado de Derecho como sinónimo de la legalidad abstracta y en la inmediata realización de urgentes tareas sociales. Todo lo anterior en desarrollo de los principios de solidaridad y dignidad humana"<sup>68</sup>.

126. La naturaleza social del Estado supone un papel activo de las autoridades y también de los particulares. Al aceptar que la dignidad humana y la solidaridad son principios fundantes del Estado Social de Derecho, es indispensable que las

<sup>65</sup> Convención de Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; Programa Interamericano de Acción contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1986; Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, firmada en Viena, en 1988; Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo, aprobado en el Décimo Sexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en junio de 1988; Plan Nacional de Lucha contra las Drogas 1998 - 2002, en Colombia, y Plan Colombia. Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social, 2000-2002. Informe del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz.

<sup>66</sup> Entre las primeras se encuentran las medidas de interdicción, las que se dirigen a atacar el tráfico y comercialización de precursores químicos y las prácticas de lavado de dólares y la aplicación de las fumigaciones aéreas con químicos, a las cuales ya se hizo referencia.

<sup>67</sup> Aprobado en el Décimo Sexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en junio de 1988. Para mayor información se puede consultar el Informe Defensorial "Estrategia de Desarrollo Alternativo y Pactos Voluntarios para la Sustitución de los Cultivos con Fines Ilícitos", de diciembre 5 de 2001.

<sup>68</sup> Corte constitucional, sentencia T-505/92.

autoridades tomen las medidas necesarias para garantizar la prevalencia de los derechos humanos, así como unas condiciones sociales que permitan el desarrollo de los individuos y tiendan al mejoramiento de su calidad de vida.

127. De esta manera, el papel del Estado no se limita a ofrecer a los particulares unos mecanismos de protección de sus derechos fundamentales sino que, adicionalmente, ha de realizar una acción dirigida a promover las condiciones para que la dignidad sea efectiva y remover cuantos obstáculos dificulten su plena realización. Así, ante la existencia de excesivas desigualdades sociales y económicas, se busca garantizar unas condiciones mínimas de existencia que permitan a todos los individuos vivir con dignidad.

128. Como se ha expuesto a lo largo de la presente resolución, la vinculación de estos grupos de la población a dicha actividad ilícita ha obedecido, principalmente, a las dificultades para obtener un ingreso estable, a través de actividades productivas legales, que les permita asegurar su manutención y la de sus familias. Es por ello que, a juicio de la Defensoría, dichos grupos no deben ser objeto de acciones represivas como las fumigaciones con químicos

129. Por el contrario, se espera que el Estado, adopte medidas urgentes para solventar su situación y para impedir que se sigan extendiendo los cultivos de uso ilícito. Esta expectativa cobra mayor fuerza al considerarse que las mismas comunidades han solicitado la acción del Estado para alejarse de la siembra de dichos cultivos.

130. Las medidas que se proponen deben orientarse, principalmente, a los siguientes aspectos: (a) Garantizar el principio de diferenciación positiva; (b) Asegurar el derecho a la seguridad alimentaria, y (c) Permitir la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos colectivos, con el fin de asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida (art. 366 C.P)

#### **(a) Garantizar el principio de diferenciación positiva**

131. De conformidad con el citado **artículo 13** de la Carta Política, le corresponde al Estado promover "las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (...)". Es en virtud de la aplicación de este artículo que se pueden realizar los valores constitucionales tales como la equidad, el servicio a la comunidad, la prosperidad general, y el cumplimiento efectivo de los derechos y deberes. La inaplicación de este principio impide que se adopten las medidas encaminadas a modificar las condiciones socioeconómicas de los campesinos vinculados a la actividad de la siembra y procesamiento de sustancias sicotrópicas. Además, contribuye a profundizar la exclusión de esos grupos y, con ello, su marginalidad.

132. Con este fin, el Estado debe adoptar medidas positivas orientadas hacia la plena efectividad de los derechos de los desaventajados, única manera de lograr reducir las grandes inequidades que se presentan en el país, tales como las descritas en la primera parte de esta resolución relacionadas con la concentración de la tierra y de la riqueza, así como con los niveles de pobreza e indigencia.

#### **(b) Garantizar el derecho a la seguridad alimentaria en el corto plazo**

133. En atención a que el derecho a la alimentación es mucho más que una simple mercancía, pues la posibilidad de acceder a la canasta familiar, es requisito para asegurar el derecho a la vida, el Estado colombiano debe atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria de la zona cafetera y, por ende, a la eliminación de los factores económicos que han generado la crisis del principal cultivo de la región: el café.

134. Los habitantes de esta zona del país no pueden continuar expuestos a situaciones que les impida el acceso a los alimentos que requieren para cubrir sus mínimos requerimientos nutricionales, lo que además incide en la vulneración de otros

derechos como son la salud y la vida, en especial de los menores de edad, las mujeres y los miembros de la tercera edad, entre otros sujetos especialmente vulnerables.

135. Para conseguir la seguridad alimentaria de la zona cafetera y garantizar el acceso a alimentos adecuados en el corto plazo, se deben promover las iniciativas previstas para la primera fase del componente de proyectos productivos del Plan de Desarrollo Alternativo<sup>69</sup>. Pero debe advertirse que estas medidas son de carácter coyuntural y, por lo tanto, su puesta en marcha no tiene como objetivo resolver los problemas de desempleo y pobreza producidos por la citada crisis cafetera. Su ejecución debe estar asociada exclusivamente al autoabastecimiento de los caficultores, es decir a asegurar su derecho al mínimo vital. Adicionalmente, en su formulación y ejecución se deben tener en cuenta las características culturales y ambientales de la zona.

**(c) Permitir la realización de los derechos económicos, sociales y culturales - DESC, así como de los derechos colectivos, con el fin de asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida (art. 366 C.P)**

135. Los DESC consagrados en el capítulo segundo del título segundo de la Constitución son requisito indispensable para el ejercicio de los derechos civiles y políticos y para la consolidación de la ciudadanía. De igual manera, permiten el acceso a la igualdad y son la manera de aplicar el principio de justicia redistributiva. En este sentido se han pronunciado varios tratadistas, al señalar que la razón de ser de derechos como los de educación, trabajo, salud es la búsqueda de la igualdad, en la medida en que "los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social"<sup>70</sup>.

136. La realización de estos derechos de carácter prestacional se encuentra directamente relacionada con las disponibilidades presupuestales, las cuales se ven limitadas por factores como la recesión económica y los procesos de ajuste macroeconómicos. Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que los Estados tienen la "obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos" (Observación No. 3). En concordancia con lo dispuesto por el Comité, el artículo 366 de la Constitución le da prioridad al gasto social en los presupuestos nacionales y territoriales.

137. Dado el carácter de interdependencia de los derechos humanos, los derechos socio-económicos proveen la base material sobre la cual la libertad humana, en todas sus dimensiones, puede desarrollarse. En este orden de ideas, la existencia de la democracia se articula con la adopción de acciones positivas tendentes a combatir y dismantelar la desigualdad social y a atender prioritariamente a los grupos históricamente discriminados o marginados o en situación de vulnerabilidad social.

138. En este orden de ideas, la Defensoría insta al Gobierno nacional a acoger los planteamientos formulados por la aludida Comisión cuando señala que **"El Estado tiene la obligación de invertir recursos públicos adicionales para preservar el capital social acumulado por décadas en las zonas cafeteras no solo como un acto de justicia sino también por consideraciones de eficiencia"** (Resaltado fuera de texto). Al partir de esa premisa, dicha Comisión asevera "que permitir, ya sea por inacción o por omisión, un deterioro adicional de las zonas cafeteras representa una amenaza al interés público.

139. No debe olvidarse, que la producción cafetera durante más de cien años contribuyó y contribuye al desarrollo de Colombia en sectores como el de infraestructura (puertos, ferrocarriles y vías de comunicación), industrial, financiero y

<sup>69</sup> DNP. Documento CONPES 3218 de marzo de 2003.

<sup>70</sup> BOBBIO, Norberto. "Derecha e Izquierda", Madrid, España, 1995.

comercializador<sup>71</sup>. De igual manera, propició en las regiones cafeteras el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. Es por ello que el Estado no puede, con el fin exclusivo de perseguir un delito, desconocer los aportes de ese sector ni actuar en desmedro de otros bienes constitucionalmente protegidos y de otras políticas públicas, entre ellas las dirigidas a la recuperación cafetera<sup>72</sup>.

140. Pese a ello, llama la atención de la Institución que las medidas propuestas para resolver la crisis cafetera colombiana, considerada por los expertos como de carácter estructural (el desequilibrio entre la producción y el consumo mundiales), se han esbozado fundamentalmente desde una óptica macroeconómica. Ello en la medida en que su propósito central se orienta, principalmente, a reducir costos de producción y a disminuir oferta para mejorar el nivel de cotización del grano en el mercado internacional.

141. Es decir, las soluciones propuestas no se dirigen a beneficiar, de manera directa, a los pequeños caficultores que se hayan en zonas de baja productividad y que disponen de procesos de producción poco tecnificados. En el corto plazo es muy poco probable que las familias campesinas, que subsisten precariamente de la producción de café, puedan ajustarse a la exigencia de calidad y de eficiencia de un mercado actual muy competitivo<sup>73</sup>. Frente a esta situación esas familias verían sovacados sus DESC.

142. En este sentido, las alternativas que se adopten para solventar la crisis del agro colombiano, en general y de las zonas cafeteras, en particular, deben ser de largo plazo y de carácter estructural, y, su cometido especial debe ser el cumplimiento de los mandatos constitucionales propios de un Estado Social de Derecho.

143. En la búsqueda de promover la dignidad del campesino y de garantizarles el goce de sus derechos, a mediano y largo plazo, deben trazarse políticas integrales que involucren reformas que garanticen la generación de ingresos a los caficultores, tales como las encaminadas a facilitar el acceso equitativo a la tierra, a la capacitación y asistencia técnica, y a condiciones de crédito favorables, así como a disponer de canales de producción, comercialización y almacenamiento. Simultáneamente deben crearse otras fuentes de recursos y de empleo, las cuales pueden estar asociadas a cultivos de larga duración, a la protección de los ecosistemas estratégicos y a la promoción del turismo ecológico.

144. Otro aspecto que debe considerarse en la formulación y puesta en marcha de los proyectos de corto, mediano y largo plazo, se refiere a la aplicación de los principios fundamentales que rigen las actuaciones administrativas, tales como la eficacia, la celeridad y la descentralización (art. 209 C.P.). Esta norma establece que la coordinación debe darse en todas las actuaciones de la administración con el fin de dar un adecuado cumplimiento de los fines del Estado. El desconocimiento de este precepto constitucional contraría lo dispuesto en el artículo 2 de la Carta Magna cuando indica que Colombia como Estado Social de Derecho, está "organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...)".

145. En síntesis, se puede afirmar que las alternativas propuestas deben orientarse dentro de los principios de: (a) universalidad (garantizar a todos los ciudadanos sus derechos fundamentales); (b) solidaridad (contribución de los sectores con mayores ingresos en la búsqueda de las soluciones. Por vía de ejemplo, imposición de cargas tributarias que graven el carácter especulativo que se le ha dado a la tierra en el país); (c) integralidad (establecimiento de sinergias entre las políticas de crecimiento económico, de defensa y seguridad y las sociales); (d) descentralización (autonomía de los entes regionales y locales, coordinación y la cooperación entre las instituciones

<sup>71</sup> OCAMPO, José Antonio. "Historia Económica de Colombia". Bogotá, D.C., 1996, "Los orígenes de la industria cafetera, 1830 - 1929" y "La consolidación de la Industria Cafetera. 1930 -1958. En: "Nueva Historia de Colombia", Bogotá, D.C., 1989.

<sup>72</sup> Entre las distintas normas que se han expedido para la recuperación de este sector se encuentran la Ley 134 de 1993 que contempla medidas para la refinanciación de la deuda y el Decreto 1257 de 2001 por el cual se adopta el Programa Nacional de Reactivación Cafetera.

<sup>73</sup> PIZANO, Diego. Libros de Cambio. "El Café en la Encrucijada. Evolución y Perspectivas", Bogotá, agosto de 2001.

estatales y coherencia entre las propuestas nacionales y las locales en estricta aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad, y complementariedad<sup>74</sup>); (e) participación de las comunidades en el control y en la definición de las prioridades, y (f) eficiencia en la gestión pública (optimización de los recursos disponibles para el logro de los mejores resultados en calidad y cobertura, contrario a situaciones que faciliten la dispersión, la duplicación de esfuerzos, la falta de continuidad y la discrecionalidad en la puesta en marcha de las acciones, así como el derroche, y la corrupción, entre otras conductas que atentan contra la moralidad administrativa).

146. Por último, la Defensoría llama la atención sobre los procesos de negociación de acuerdos multilaterales. En ellos, las autoridades competentes deben buscar que las medidas que se adopten no continúen agravando la situación del campo colombiano. En particular, frente a la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA se debe propiciar la adopción de propuestas de carácter regional con lo cual se fortalece la posición de los países andinos y con ello se balancean los beneficios frente a los costos económicos y sociales que conllevará la aplicación del ALCA. De igual manera, se debe insistir en la aplicación del principio de corresponsabilidad, el cual debe constituirse en el eje de las conversaciones con el objeto de asegurar el respeto de los derechos humanos de los habitantes de los países que se ven afectados por el cultivo, procesamiento y comercialización de sustancias sicotrópicas<sup>75</sup>.

## II. Situación del conflicto interno

147. Conforme al artículo 2 de la Constitución, el aseguramiento de la convivencia pacífica es un fin esencial del Estado. Con el fin de cumplir con tal mandato, diversas normas otorgan a las autoridades estatales las facultades necesarias para la conservación de unas condiciones que permitan asegurar la convivencia pacífica y el ejercicio de los derechos de todos los habitantes del país. En concordancia con esta norma, el artículo 22 de la Carta dispone que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Es decir que el logro y mantenimiento de la paz social no es sólo un fin estatal sino que es un derecho-deber que se relaciona directamente con el respeto a la dignidad humana y la efectiva realización de los derechos fundamentales<sup>76</sup>. En consecuencia todas las personas que pueblan el territorio colombiano deben propiciar la búsqueda de la paz.

145. De otra parte, las acciones de violencia en contra la población civil cometidas por los grupos armados, particularmente, los hostigamientos y amenazas tanto de la guerrilla como de las autodefensas; las sospechas y acusaciones infundadas de pertenecer a uno u otro de los bandos, y los asesinatos y desapariciones de civiles, constituyen una grave infracción de dos principios básicos del Derecho Internacional Humanitario, a saber: el principio de la inmunidad, según el cual, la población civil no puede ser convertida por las partes en objetivo militar de sus ataques; y el principio de la distinción, de acuerdo con el cual, las partes en conflicto deben diferenciar entre combatientes y no combatientes y estos últimos no pueden en ninguna circunstancia ser objetivo de la acción bélica.

146. En lo que respecta al desplazamiento forzado de los habitantes de diversos municipios caldenses, producto de las acciones violentas, se trata de una conducta que infringe lo dispuesto en el artículo 17 del Protocolo II.

<sup>74</sup> La Carta Política establece el deber de las autoridades administrativas de “coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Con este principio se pretende evitar “decisiones o actuaciones contradictorias en desmedro de la coherencia que debe caracterizar al Estado como un todo y como calificado agente jurídico y moral (Corte Constitucional, Sentencia C-328/95).

<sup>75</sup> Priorizar en la alternativa de acuerdos bilaterales puede colocar a Colombia en situación de desventaja frente a la discusión de temas cruciales para el desarrollo del país como son la reducción de los aranceles, la promoción y protección a las inversiones foráneas, la eliminación de restricciones en los sectores de telecomunicaciones, seguros y energéticos, el ingreso de organismos genéticamente modificados, la propiedad intelectual, y las sanciones a los países que apliquen sus normas de protección al medio ambiente y garantía de los derechos laborales. Todos estos aspectos inciden en la realización de los DESC de la población colombiana.

<sup>76</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-102 de 1993 y C-328 de 2000, entre otras.

147. Las personas que han sido obligadas a migrar de su territorio, especialmente los menores de edad ven vulnerados varios de sus derechos, particularmente **los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libre circulación por el territorio nacional, al trabajo, a la educación, a la vivienda en condiciones dignas y a la paz.**

148. Igualmente, en el marco del Derecho Internacional de la Derechos Humanos, puede decirse que los hechos expuestos vulneraron el mínimo de garantías contempladas en el artículo 6, ordinal primero y los artículos 7, 12 y 44 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las disposiciones previstas en los artículos 3, 5, 13 y 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

149. Las amenazas, hostigamientos, desapariciones y asesinatos cometidos por los grupos armados contra campesinos, colonos e indígenas que habitan la región desconocen, además, las normas constitucionales y, especialmente, aquellas que consagran **los derechos a la vida, a la integridad personal y a no ser sometido a tratos crueles o degradantes.**

150. De otra parte, las acciones violentas de los grupos armados, además, vulneran los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y afrodescendientes de Caldas, entre ellos **los derechos a la supervivencia, a la subsistencia, a la integridad étnica, cultural y social, y a la propiedad colectiva** (Arts. 7, 8 y 330, entre otros de la C.P., así como el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991).

151. En síntesis se puede afirmar que el departamento de Caldas se encuentra inmerso en una crisis humanitaria que contraria los más elementales principios del Estado Social de Derecho, del Derecho Internacional Humanitario, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de las libertades y derechos de sus habitantes. Ello pese a la política del actual gobierno de "seguridad democrática y Estado comunitario".

152. Para enfrentar lo expuesto, les corresponde las autoridades civiles y militares adoptar medidas inmediatas y urgentes, dirigidas a garantizar el mantenimiento del orden público y la permanencia en sus lugares de origen de la población caldense. De otra parte, reitera la Defensoría la necesidad de poner en marcha planes preventivos que faciliten una acción ágil y coordinada frente a las amenazas de ataques, incursiones y demás conductas que atenten contra la población y los bienes civiles.

153. De igual manera, le corresponde a los grupos armados respetar las normas que rigen los conflictos internos, las cuales tienen por principal objetivo la protección de la población y de los bienes civiles.

154. Con respecto a los grupos étnicos, se insiste en requerir a la fuerza pública a que les preste la colaboración, para que en su calidad de instituciones de derecho público de carácter especial, puedan ejercer sus derechos en sus territorios y para asegurarles el respeto y las condiciones adecuadas para su integridad y supervivencia.

## RESUELVE:

### A. RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ESTATALES

**Primero. INSTAR** al Consejo Nacional de Estupefacientes a abstenerse de autorizar la ejecución del Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos con Químico en el departamento de Caldas por las razones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

**Segundo. REQUERIR** a este Consejo a promover entre las entidades competentes la puesta en marcha, de manera inmediata, del Plan de Desarrollo Alternativo en su

componente de proyectos dirigidos a asegurar el derecho a la alimentación de los caldenses.

**Tercero. REQUERIR** al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES estudiar la situación del departamento descrita en esta resolución, con el fin de adoptar medidas para evitar la extensión de los cultivos de uso ilícito en el departamento de Caldas y Risarlada y la siembra de los mismos en Quindío.

## **B. EN LO REFERENTE A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

**Primero. ORDENAR** a la Dirección de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo que asesore a las comunidades caldenses en la interposición de las acciones judiciales que procedan para la protección efectiva de sus derechos, bien sea como consecuencia del conflicto o de las eventuales fumigaciones, así como para el respectivo resarcimiento de los perjuicios y daños ocasionados.

**Segundo. ENCARGAR** a la Regional Caldas, con el acompañamiento de las Delegadas para los Derechos Colectivos del Ambiente y para los Indígenas y Minorías Étnicas, y de la Oficina de Coordinación a la Población Desplazada, el seguimiento de la presente resolución.

## **C. SOBRE LA DIFUSIÓN Y LA DIVULGACIÓN DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN**

**Primero. TRASLADAR** esta Resolución a las autoridades competentes, así como a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas con sede en Colombia, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia y a la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Estupefacientes y de Prevención del Delito de las Naciones Unidas para los fines en ella establecidos. De igual manera, **REMITIR** copia de la presente resolución a al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y al Consejo de Estado.

**Segundo. INCLUIR** los informes defensoriales citados y la presente resolución, así como los resultados de su cumplimiento en el informe anual, que habrá de presentar el Defensor del Pueblo al Congreso de la República, conforme a lo establecido en el ordinal 7º del artículo 9º de la Ley 24 de 1992.

**COMUNÍQUESE**

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**

Defensor del Pueblo