

**PRESIONES DE GRUPOS SOCIETALES SOBRE LA CORTE CONSTITUCIONAL
Y EL CONGRESO EN LA ESTRATEGIA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS
ILÍCITOS Y LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE COLOMBIA Y
ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DEL PLAN COLOMBIA.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2019**

LUIS FELIPE AYALA NARVÁEZ

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

DIEGO VERA PIÑEROS

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2019**

Tabla de Contenido

<u>1. INTRODUCCIÓN</u>	<u>6</u>
A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
B. JUSTIFICACIÓN.....	9
C. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	12
D. OBJETIVOS.....	12
<u>2. METODOLOGÍA</u>	<u>12</u>
A. MACRO MOLDE EMPÍRICO ANALÍTICO	13
B. MODELO DE DOMESTIC CONTESTATION AND PRESIDENTIAL PREROGATIVE EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA	14
C. PROCESS TRACING	16
<u>3. MARCO TEÓRICO</u>	<u>17</u>
A. NEO-INSTITUCIONALISMO.....	18
B. INSTITUCIONALISMO GUIADO POR LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL	19
C. INSTITUCIONALISMO TRANSACCIONAL.....	20
D. TEORÍA DE 'VETO PLAYERS'	22
<u>4. CAPITULO 1: RECONSTRUCCIÓN DEL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA ESTRATEGIA ANTIDROGAS COLOMBIANA Y LA COOPERACIÓN CON ESTADOS UNIDOS.....</u>	<u>23</u>
A. CONCEPTUALIZACIÓN PLAN COLOMBIA.....	23
B. PLAN COLOMBIA (1999-2005).....	25
C. PLAN COLOMBIA (2010- 2018).....	29
<u>5. CAPITULO 2: ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE PRESIÓN INSTITUCIONAL POR LOS SECTORES SOCIALES MÁS VISIBLES COMO ANTAGONISTAS A LA ESTRATEGIA ANTIDROGA COLOMBIANA A TRAVÉS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONGRESO EN EL MARCO DE LA RELACIÓN BILATERAL CON LOS ESTADOS UNIDOS.</u>	<u>32</u>
A. PRESIONES EN LA CORTE CONSTITUCIONAL PERIODO (1999-2010).....	32
B. PRESIONES EN LA CORTE CONSTITUCIONAL (2010-2018).....	35
C. PRESIONES EN EL CONGRESO A PARTIR DE DEBATE DE CONTROL POLÍTICO (2018-2019).....	40
D. PRESIONES DE OTRAS INSTITUCIONES QUE PUDIERON INCIDIR EN EL CAMBIO DE ESTRATEGIA. 45	
E. CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS EN MATERIA ANTIDROGAS.	45

<u>6. CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL IMPACTO QUE TUVIERON LOS ACTORES SOCIALES SOBRE EL CONGRESO Y LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA RELACIÓN BILATERAL ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS.....</u>	<u>50</u>
<u>7. CONCLUSIONES</u>	<u>56</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS</u>	<u>57</u>
<u>8. ANEXOS</u>	<u>61</u>

1. INTRODUCCIÓN

a. Planteamiento del problema

Mucho se ha hablado últimamente en el debate político sobre los efectos que dejó el pasado proceso de paz del gobierno de Juan Manuel Santos. En este marco se han construido discursos que buscan crear relaciones causales frente al aumento de cultivos de coca en el país a finales del periodo del gobierno Santos. De acuerdo con el Informe elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2019, p. 44), se evidencia que en Colombia los cultivos aumentaron de 46.000 hectáreas cultivadas en el 2013 hasta las 171.000 en el 2017, llegando al punto ms alto. De igual forma, la producción de cocaína ascendió a las 1.976 toneladas, lo cual representa un 25 por ciento más que en 2016. Según el último informe, Colombia es el mayor productor de cocaína en el mundo, generando cerca de un setenta porciento de la cocaína mundial.

En estos discursos, resaltan la relación directa que se ha establecido entre el proceso de paz con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el aumento de cultivos ilícitos, considerando que el gobierno ‘regaló’ el país a la guerrilla evidenciando una debilidad estatal frente a grupos insurgentes que usan el narcotráfico como mecanismo de financiación. Sin embargo, estas relaciones mono causales limitan el conocimiento real de los procesos que incidieron en el cambio de políticas frente a la erradicación de cultivos ilícitos durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque.

Como ejemplo de estos señalamientos en contra de las políticas de erradicación de cultivos ilícitos por parte del gobierno Santos, se toma parte del discurso de posicionamiento del actual presidente Iván Duque, recitado por Ernesto Macías (2018), quien fue presidente del senado. Este discurso recopila, en el tema cultivos ilícitos, toda una propaganda de estigmatización frente a las políticas de erradicación de cultivos ilícitos del gobierno anterior con el incentivo de re implementar las fumigaciones con aspersiones aéreas. Macías afirma que este “deshonroso record de ser el primer productor de coca del mundo, con más de 210 mil hectáreas sembradas y una producción de 921 toneladas métricas de cocaína.”, por lo cual, debe ser combatido con

“(…) decisión y sin contemplaciones. El solo hecho de acabar con la erradicación voluntaria, en donde no se cumpla, y si es necesario volver a la fumigación, es un avance esperanzador.”, indicando que de este flagelo se debía salir cuanto antes.

De igual forma, en el marco de la política de cooperación antidroga con Estados Unidos, el entonces senador Macías (2018) objetó la ‘errónea’ argumentación del gobierno Santos “culpando a los Estados Unidos del aumento de los cultivos ilícitos, porque los nuevos consumidores de cocaína se incrementaron en ese país”. Para esto planteó que se debe “asumir con decisión la política de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, eso sí, con el apoyo de ese gran aliado de Colombia: Estados Unidos. País con el que, además, tenemos que fortalecer permanentemente nuestras relaciones.” (Macías, 2018).

Frente a estas relaciones causales que se establecieron en oposición el gobierno de Juan Manuel Santos, se evidencia que no existe un análisis profundo sobre los procesos de toma de decisión de política exterior en el tema de cooperación internacional para la erradicación de cultivos y sus efectos. En primer lugar, se desconoce la efectividad que tuvieron las políticas de erradicación manual y con drones, frente a la fumigación aérea. Existen investigaciones como la de Mejía (2016), en la cual se evidencia que la erradicación manual del cultivo de coca ha demostrado ser considerablemente más rentable que la pulverización aérea con plaguicidas, y tiene menos efectos en el medio ambiente y los habitantes. En segundo lugar, se mitifican las ‘malas relaciones’ que existieron entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia en el marco de la política de cooperación antidroga durante el gobierno Santos. Por último, y el cual es el centro de esta investigación, se desconocen los actores civiles que ejercieron presión directa o indirecta sobre el gobierno para sustituir o replantear las políticas de erradicación de cultivos ilícitos, justificando que las aspersiones aéreas producían efectos negativos para las comunidades.

Por otro lado, es importante entender el papel histórico que ha tenido Estados Unidos en la definición de la estrategia colombiana en la erradicación de cultivos ilícitos. Esta relación bien puede retomarse desde sus orígenes con las tendencias del comportamiento internacional colombiano en el texto de Drekonja citando en Tickner y

Borda (2011, p.28), donde se establece una relación bilateral “especial” en la que hay una lealtad desde Bogotá hacia Washington aceptando un estatus subordinado a cambio de distintos tipos de recompensas económicas, militares y políticas. Se concluye también que las dos tradiciones principales en la política exterior colombiana han sido la de *réspice polum* (orientación hacia la “estrella del norte”, Estados Unidos) y la de *réspice simila* (orientación hacia sus semejantes).

Estos conceptos, sumados a otros estudios posteriores dieron una base en el estudio de las relaciones internacionales y su enfoque hacia la relación que se ha establecido entre ambos países. En el texto de Pardo en Tickner y Borda (2011, p.32) se recogen los principales temas en agenda internacional del país, entre ellos la paz y el narcotráfico para estudiarlos a la luz de la relación con Estados Unidos y Europa. Se identifica principalmente que, existe una tensión latente entre el plan Colombia, visto por Europa como un plan elaborado en Washington y ejecutado desde Bogotá. Esto le permite al autor crear escenarios en los que internacionalizó el conflicto para insistir en la necesidad de diversificar las relaciones exteriores de Colombia.

En complemento, esta estrategia de erradicación de cultivos en el marco de la política de seguridad democrática se articula a la definición e implementación de la política exterior colombiana en relación con Estados Unidos se explica a partir del texto de Tickner y Pardo en Tickner y Borda (2011, p.32). El texto “En busca de aliados para la Seguridad Democrática” (2002), hace referencia al gobierno de Álvaro Uribe concluyendo que se ha priorizado la relación con los Estados Unidos, principalmente a través de la inserción del conflicto armado en la cruzada antiterrorista de la administración Bush luego del 11 de septiembre de 2001. Esta idea es reforzada por Tickner en Tickner y Borda (2011, p.33), al afirmar que la internacionalización del conflicto armado se ha hecho a través de un esquema denominado “intervención por invitación”, donde los gobiernos de Pastrana y Uribe intensificaron las relaciones con Estados Unidos solicitando la injerencia del país norteamericano en temas domésticos relacionados con la lucha antidrogas y el conflicto armado.

Este trabajo pretende, cuestionar estas suposiciones mono causales a partir de un modelo que permite identificar la incidencia de presiones domésticas de origen civil sobre la rama legislativa y la Corte Constitucional para revisar la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos, parcialmente determinada por el marco de la política de cooperación antidroga con Estados Unidos. Este contexto sirve de ejemplo para entender que las políticas exteriores antidrogas de ambos presidentes respondieron a intereses de diversos sectores además de los del presidente de turno, al momento de definir la estrategia para reducir los cultivos ilícitos en el país.

Como objeto de estudio en este trabajo se va a tomar la política exterior de cooperación antidroga con los Estados Unidos desde el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez hasta el segundo gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Teniendo en cuenta la relevancia en la agenda que ha tenido en política exterior colombiana, se escogió únicamente el tema de erradicación de cultivos ilícitos dentro del “Plan Colombia”. En este caso se considera que existió una incidencia por parte de actores sociales domésticos, mediante presiones institucionales, para redefinir la estrategia cooperación antidroga con Estados Unidos, en el tema de erradicación de cultivos ilícitos, sin desconocer la importante incidencia presidencial en el proceso de toma de decisión de política exterior.

b. Justificación

Se considera importante complementar el estudio sobre política exterior colombiana a partir de involucrar el debate sobre la incidencia que tienen actores sociales en el proceso de toma de decisión en política exterior. Para ello este trabajo se plantea preguntas acerca de si los actores domésticos no gubernamentales son absolutamente marginales al proceso y si las asunciones causales sobre el predominio del presidente ocultan la influencia real de las presiones sociales.

El proceso de toma de decisión en la política exterior colombiana ha sido trabajado por varios autores bajo la mirada del paradigma presidencialista. Este paradigma se comprende a partir de la importancia que se les da a las limitaciones externas que se le plantean al presidente en política exterior, excluyendo los actores domésticos no

gubernamentales. Si bien, no se niega la existencia de oposición doméstica frente a la toma de decisiones, son muy pocas las ocasiones en las que se analiza cómo esta afecta o altera estas decisiones.

Si bien, no se pretende negar el paradigma presidencialista que muchos autores resaltan como característica principal de muchos países de Latinoamérica, incluida Colombia, este trabajo pretende poner el foco de análisis sobre la presión institucional que logran tener actores sociales sobre específicamente el Congreso (comisión primera de la Cámara de Representantes) y las denuncias y fallos de las Cortes que han tenido incidencia en el proceso de toma de decisión de política exterior. Autores como Castillo (2013, p.171), afirman que el proceso de toma de decisión de la política exterior colombiana es restringido, con poca participación de actores y con la decisión exclusiva de una persona, en este caso el presidente de la República. A pesar de que esta concepción no niega la participación de otros miembros de la sociedad, se centra principalmente en el papel del presidente en la elaboración y toma de decisión de políticas.

Se ha encontrado que autores han desestimado la presión de los actores sociales sobre las instituciones como oposición a políticas. Como actores internos, Castillo (2013, p.273) establece factores burocráticos, diplomáticos y culturales que, dentro del Estado colombiano, influyen en la política y estrategia exterior. Para este autor, la primera variable es la Presidencia de la República, la cual está facultada por los artículos 9 y 189 de la Constitución Política colombiana, que pone al presidente como cabeza de todo poder de decisión sobre cómo llevar las relaciones exteriores de la nación. Después de este actor, se establece la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, el Poder Legislativo, la Corte Constitucional y, la clase dirigente.

Se considera importante complementar el estudio sobre política exterior colombiana a partir de involucrar el debate de la incidencia que tienen actores sociales, entendidos según Matus (1987), como motores de cambio, como productores de eventos sociales, y protagonistas del cambio situacional, en la presión sobre instituciones de gobierno. Esto

para contribuir a la generación de conocimiento de la caracterización de la política exterior colombiana, no solo desde factores externos o interestatales, sino a partir de grupos o individuos de la población civil.

Para hacer un contexto sobre las características sobre la política exterior colombiana que se mencionaban anteriormente, desde un enfoque presidencialista, a continuación, se explicarán algunas de ellas. Autores como Dallanegra en Castillo (2013, p.177) destacan una alianza irrestricta con los Estados Unidos, una diplomacia presidencialista y personalizada con poca intervención de otros actores, y una fragmentación en temas, que ha llevado a una carencia de una política de Estado. Bonilla en (Castillo, 2013, p.177) por su parte, señala que ha habido gobiernos sin referencia conceptual en materia de política exterior, una personalización en las decisiones, una cercanía con los Estados Unidos y una centralidad en el Derecho Internacional.

De acuerdo con Van Klaveren (1988), los sistemas políticos de esta región, tanto democráticos como autoritarios, cuentan con burocracias institucionalizadas y redes complejas de grupos de interés que influyen en gran medida en el área de política exterior. Sin embargo, factores domésticos como grupos sociales no se encuentran entre los actores con incidencia en el proceso de toma de decisión de política exterior.

En un análisis de los actores que intervienen en las decisiones externas en países de Latinoamérica, Alberto Van Klaveren (1988), afirma que en general en países más desarrollados como Brasil, México y Argentina, los actores gubernamentales que inciden en la política exterior tienden a ser más numerosos. Por otro lado, en países menos desarrollados se ha venido dando un proceso gradual donde cada vez hay más especialización y diversificación de actores que participan en la política externa. De tal forma, se puede establecer la conveniencia, democráticamente hablando, de que en las decisiones que se toman hacia el ámbito exterior tengan incidencia de otros actores, tal como funcionan con las decisiones internas de los países, la rama legislativa, rama judicial e incluso la sociedad civil mediante grupos que ejercen presión institucional. Estos grupos se definen como “grupos de intereses organizados que no desean de forma directa el control del poder político sino solo influir o presionar a los centros de toma de

decisiones, ya sea en el ámbito del Legislativo o del Ejecutivo y de las diferentes organizaciones y administraciones públicas.” (Del Campo, 2002).

c. Pregunta de investigación

¿Cómo influyó la presión institucional de actores societales domésticos para modificar la estrategia antidrogas y en particular la cooperación de Colombia con los Estados Unidos en el componente de erradicación de cultivos ilícitos durante los periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque?

d. Objetivos

Objetivo general:

Analizar de qué manera influyó la presión institucional de actores societales domésticos sobre la estrategia antidrogas y en particular la cooperación de Colombia con los Estados Unidos en el componente de erradicación de cultivos ilícitos durante los periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque.

Objetivos específicos:

- 1) Realizar una reconstrucción del contexto histórico de la estrategia antidrogas colombiana y la cooperación con Estados Unidos que evidencie variaciones en las estrategias antidrogas de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque a lo largo del Plan Colombia.
- 2) Analizar los procesos de presión institucional generados por los actores sociales más visibles como antagonistas a la estrategia antidrogas colombiana y la cooperación con Estados Unidos a través de la Corte Constitucional y el Congreso que incidieron en los cambios de estrategias antidroga en el marco de la relación bilateral con los Estados Unidos.
- 3) A través del process tracing, analizar el impacto que tuvieron los actores sociales sobre el Congreso y la Corte Constitucional en la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos.

2. METODOLOGÍA

El presente trabajo tiene una base metodológica cualitativa con el macro molde empírico analítico, tomando como caso de estudio la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos desde el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en el marco de la política exterior bilateral con los Estados Unidos. Este macro molde toma su valor mediante la comprobación empírica de la confrontación de la hipótesis con hechos rigurosamente observados (Rice en Losada y Casas, 2010, p. 56). Teniendo esto en cuenta, se deduce que solo a través de la observación es posible determinar la veracidad de la hipótesis inicial.

Para el caso concreto se considera que existió una incidencia por parte de actores sociales domésticos, mediante presiones institucionales, para redefinir la estrategia cooperación antidroga con Estados Unidos, en el tema de erradicación de cultivos ilícitos, sin desconocer la importante incidencia presidencial en el proceso de toma de decisión de política exterior. Como hechos observados y analizados se tomará evidencia empírica en los debates del congreso y procesos de fallos de la Corte Constitucional, donde se reconozcan demandas sociales que busquen incidir y generar cambios en la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato, dentro del marco de la cooperación con los Estados Unidos.

a. Macro molde Empírico Analítico

Al interior de este macro molde existen varios principios que ayudan a entender metodológicamente los conceptos de este trabajo. La primera es el llamado ‘individualismo metodológico’, en el cual la atención recae sobre los individuos o a nivel de unidades menores que intervienen en el proceso estudiado y que explican los fenómenos políticos (Arrow, Elster en Losada y Casas, 2010, p. 58). Para este caso de estudio, se tomarán las presiones institucionales ejercidas por el nivel de actor social domestico como unidad menor en el proceso de toma de decisión de política exterior.

Otro principio fundamental en este macro molde, también llamado nemotécnico, es la condición experimental de ‘ceteris paribus’, en donde se busca controlar otras variables que puedan afectar o intervenir en el análisis de nexos causal del estudio (Losada y Casas, 2010, p. 58). Teniendo en cuenta que las variables causales son domésticas, las

variables externas o internacionales relacionadas con el tema de estrategia antidroga permanecerán constantes en mayor medida.

b. Modelo de domestic contestation and presidential prerogative en la política exterior de Colombia

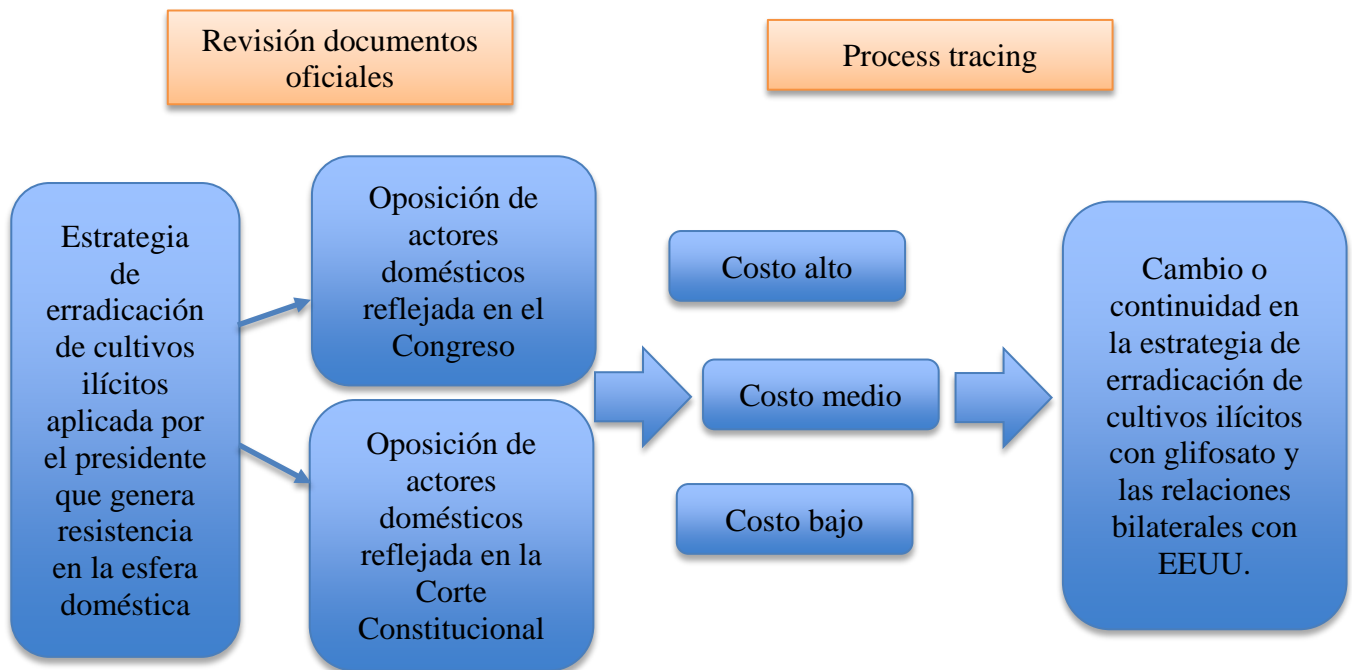
Es pertinente aclarar que el modelo que se empleará en la metodología de este trabajo es inspirado en el artículo '*Domestic Contestation and Presidential Prerogative in Colombian Foreign Policy*' de Long, Bitar y Jiménez (2019). Bajo el modelo de 'contested presidentialism' los autores del artículo extrapolan el estudio de Milner y Tingley (2015) sobre política exterior estadounidense y 'veto players' al contexto colombiano. Este mecanismo permite evidenciar la oposición doméstica e ilustra cómo se establecen costos sobre los presidentes que pueden causar un rechazo de sus preferencias.

De acuerdo con este modelo de empleado por Long, Bitar y Jiménez (2019, p.5), si la política que se privilegia desencadena una reacción en forma de lucha doméstica a lo largo de líneas distribucionales e ideológicas, los actores de la oposición buscarán bloquear o dar forma a la política imponiendo costos políticos a través de procesos de veto formales o informales. En este caso se van a tomar los vetos formales a las ratificaciones en la legislación y retos domésticos presentados en la Corte. Como vetos informales se analizará el apoyo legislativo en materia de temas de agenda debatidos en el congreso.

Teniendo en cuenta que, según Long, Bitar y Jiménez (2019, p.4), la oposición puede bloquear o modificar las preferencias presidenciales dependiendo de la habilidad para acceder a los vetos del electorado, legislativo y judicial para imponer costos políticos, el modelo define tres posibles resultados frente a los costos que se pueden generar. "En el caso de que los costos políticos sean altos, el presidente tendrá que asumir estos costos para continuar con la política, modificarla o abandonarla esta para evitar costos" (p.5). Por su parte, "cuando los costos son medios, los costos pueden representar retos en la agenda del presidente sin amenazar su posición". Por último, cuando los costos son bajos, "incluyen fricciones, pero no una amenaza política clara". Como se evidencia,

cada nivel de costos representa un output diferente que puede resultar en modificaciones drásticas de la política para evitar o minimizar los vetos.

Como representación visual se pretende realizar los siguientes pasos con la evidencia que se analice:



Fuente: Elaboración del autor inspirada en el modelo de Long, Bitar y Jiménez (2019)

El diagrama anterior permite tener una idea sobre los pasos a seguir en la metodología de este proyecto. En primer lugar, se pretende realizar una contextualización sobre la evolución en la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos, en el marco del 'Plan Colombia', aplicadas desde el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y el uso de aspersiones aéreas con glifosato. Esto con el objetivo de identificar resistencia de actores domésticos como campesinos y comunidades indígenas que se vieron perjudicados por esta Política específica de gobierno. Posteriormente, a través de la indagación en documentos oficiales se busca analizar las demandas de estos actores sociales que acudieron a los 'veto players', que en este caso son el Congreso y la Corte

Constitucional para ejercer oposición a la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos. En tercer lugar, se pretende realizar un diagnóstico a través del ‘process tracing’ sobre los efectos que tuvieron estas presiones institucionales (Congreso y Corte constitucional) sobre el proceso de toma de decisión del presidente en materia de esta política, para entender las variaciones en la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. Es importante señalar que si bien no se pretende establecer una causalidad directa entre la presión doméstica sobre el proceso de toma de decisión, sí se busca ampliar la visión de actores que inciden en política exterior como pueden ser las unidades micro de la sociedad.

c. Process Tracing

Mediante el uso del ‘process tracing’ como herramienta cualitativa fundamental para el análisis cualitativo de esta investigación se pretende analizar el impacto que tuvieron los actores sociales sobre el Congreso y la Corte Constitucional para constituirse en causas de cambio de la estrategia de erradicación de cultivo dentro del marco del ‘Plan Colombia’. Esta herramienta es definida por Collier (2011, p. 823), como el examen sistemático del diagnóstico de evidencia seleccionada y analizada a la luz de preguntas de investigación e hipótesis planteadas por el investigador. Para esto se requiere encontrar evidencia que brinde la base para la inferencia descriptiva y causal.

Como complemento, Beach y Brun Pedersen (2013, p. 10) establecen que el ‘process tracing’ en las ciencias sociales comúnmente está definido por su ambición para rastrear mecanismos causales. Estos mecanismos causales son definidos como “un sistema complejo, que produce un resultado por la interacción de un número de partes” (Glenan en Beach y Brun Pedersen, 2013, p. 10). Este mecanismo de análisis cualitativo permite por consiguiente profundizar en el estudio de relaciones causales al permitirle al investigador localizar los factores intermediarios entre causas estructurales y su supuesto efecto (Gerring en Beach y Brun Pedersen, 2013, p. 11).

A pesar de que el ‘process tracing’ no incluye una serie de eventos definidos a la hora de ser aplicado, y por lo tanto puede ser usado de diferentes formas dependiendo de las circunstancias, en el texto Intrac (2017) reconoce cinco pasos para probar

contribuciones a resultados de desarrollo. El primer paso es identificar el cambio o los cambios que se quieren explicar; el segundo es establecer la evidencia que propició el cambio; el tercero es documentar el proceso que lleva al cambio; el cuarto es establecer alternativas causales para la explicación; y, por último, evaluar la evidencia para cada explicación causal.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el primer capítulo se van a identificar los cambios en la estrategia de erradicación de cultivos que se dio principalmente durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque con el uso del glifosato. En segundo lugar, se va a establecer la evidencia encontrada en sentencias de la Corte Constitucional y debates en el congreso (gaceta) de actores domésticos que acudieron a estas en contra del uso del glifosato o que fueron nombrados por estos veto players en contra del uso del herbicida como parte de la estrategia contra la erradicación de cultivos ilícitos. En tercer y último lugar, se va a analizar de que manera estas presiones domésticas a través de los veto players lograron generar un impacto en el cambio de estrategia, teniendo en cuenta estas presiones como una más entre muchos factores o alternativas que también incidieron en el proceso y establecer si hubo cambios en las relaciones bilaterales entre Colombia y los Estados Unidos a razón de estos cambios.

3. MARCO TEÓRICO

Como fundamento teórico para el trabajo se escogió la teoría neo-institucionalista bajo los supuestos racionales y transaccionales, donde el proceso de toma de decisión responde a oposiciones creadas por ‘veto players’, que pueden incidir sobre el proceso de toma de decisión en política exterior. Si bien esta corriente de pensamiento se ha posicionado como uno de los paradigmas hegemónicos de las ciencias sociales, no se evidencian muchos trabajos que se alejen de las asunciones presidenciales que caracterizan el análisis de política exterior en Latinoamérica, para centrarse en el papel que tienen actores domésticos. Varios actores como Malamund (2015), Lopes et al. (2016) y Amaya (2017) citados en Long, Bitar y Jiménez (2019), coinciden en que el rol más importante en Latinoamérica ha sido el del presidente en la elaboración e implementación de la política exterior, además de la poca o nula articulación social, y se

concuenda que paradigma presidencialista que obstaculiza las dinámicas en la toma de decisión por fuera de la oficina presidencial.

a. Neo-institucionalismo

Para hablar del neo-institucionalismo es importante definir las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North D. , 1990). En este sentido, las instituciones toman el rol de moldeadoras del comportamiento social que limitan las acciones del individuo.

Como complemento, Peters (1999) expone cuatro características fundamentales para el concepto de institución política. La primera es que esta construye un rasgo estructural de la sociedad o forma de gobierno. La segunda es que la institución muestra una estabilidad a lo largo del tiempo. La tercera es que la institución debe afectar el comportamiento individual. Por último, los miembros de la institución deben contar con valores compartidos.

El neo institucionalismo rompe con las viejas tradiciones institucionalistas que asumían características generales como el legalismo, estructuralismo, el holismo, el historicismo y el análisis normativo (Petters,1999). Muchos autores concuerdan que la propuesta del neo institucionalismo se evidencia en los estudios de los factores organizativos de la vida política en torno a tres factores. El primero es la relativa autonomía de las instituciones políticas, donde el Estado no solo es afectado por la sociedad, sino que también la afecta. Las instituciones son tomadas como actores políticos al tener coherencia y autonomía. La segunda es la complejidad causal y las posibilidades de ineficiencia en la historia política. Por último, la importancia de la acción simbólica para la comprensión política (March & Olsen, 1984).

En el estudio del neo institucionalismo se ha logrado categorizar varias alternativas analíticas, que, si bien aun se centran en el estudio institucional y sus efectos en la política, tienen diferentes versiones debido a la instrumentalización de varias disciplinas

que han intentado aplicar este enfoque según sus intereses. En este trabajo se tomarán las versiones del neo institucionalismo guiado por la teoría de elección racional y el neo institucionalismo transaccional para explicar las conductas de los actores domésticos sobre las instituciones democráticas.

b. Institucionalismo guiado por la teoría de la elección racional

El institucionalismo guiado por la teoría de elección racional entiende que los comportamientos de los individuos responden a una lógica de reglas e incentivos, en donde se intenta maximizar su utilidad. De esta forma, las instituciones surgen para dar un equilibrio en el contexto de un grupo de egoístas donde cada uno busca obtener sus propios intereses. A pesar de que esta versión no explica la creación de las instituciones, si se destaca el papel de estas en la interacción estratégica entre actores y la determinación de los resultados políticos (Hall & Taylor, 1996).

Aunque existen diversos puntos de vista sobre las instituciones dentro de esta versión de el institucionalismo de elección racional, Peters (1999) reconoce que todos coinciden en 3 puntos fundamentales. El primero es que el centro de análisis gira en torno al individuo racional y calculador; el segundo es la atención a la temática de la estabilidad de los resultados y al control de la burocracia; y, por último, la concepción de que las instituciones se forman a partir de una tabla rasa.

Como rasgos distintivos, Weingast (1996) señala que este enfoque genera una metodología explícita y sistémica donde se estudia los efectos de las instituciones, modeladas como restricciones de acción. En segundo lugar, genera una metodología en modelos que comparan restricciones institucionales y sus implicaciones en comportamiento y resultados, y también en resultados comparados sobre cambios de comportamiento y resultados derivados en las condiciones de equilibrio. El tercer lugar, el estudio de las instituciones endógenas genera una teoría propia sobre su estabilidad, forma y supervivencia. Por último, este enfoque permite fundamentos de carácter micro para fenómenos macro-políticos.

Dentro del neo institucionalismo se pueden distinguir dos niveles separados de análisis (Shepsle, 1986; Weingast 1996). Están los análisis en los que se toman a las instituciones como fijas y exógenas para estudiar sus efectos y, por otro lado, los análisis que estudian por qué las instituciones adoptan ciertas formas particulares y las convierten en variables endógenas. Para este trabajo se tomará en cuenta el nivel de análisis según Weingast (1996), que centra su análisis en cómo las instituciones influyen los resultados, donde se constata la influencia que tienen los detalles a nivel micro sobre los resultados. Bajo este nivel de análisis, se ha trabajado sobre instituciones democráticas como las constituciones, el legislativo, las cortes de justicia, la burocracia, las elecciones, entre otras.

c. Institucionalismo transaccional

Por otra parte, una vertiente del neo institucionalismo que complementa al anterior guiado por la elección racional es el institucionalismo transaccional. Este no tiene sus raíces en la teoría de elección pública, sino en la nueva economía institucional de la ciencia económica. Teniendo en cuenta los estudios económicos de Coste de transacción y Nueva economía Institucional, de acuerdo con Caballero y Arias (2003), la actividad política exige un conjunto de transacciones políticas que implican unos costos de transacción, de donde se deriva el papel de las instituciones como economizadoras de costos de transacción en la política. De esta forma se entiende que la estructura institucional política actúa como un conjunto de reglas que estructuran incentivos, y bajo esto, se determina los costos de transacción para entender los efectos políticos.

De acuerdo con Eggersson en Caballero y Arias (2003), los costos de transacción son entendidos como aquellos costos que “se derivan de la suscripción ex ante de un contrato, y de su control y cumplimiento ex post”. Teniendo en cuenta esto, las partes estarán interesadas en realizar la transacción, exclusivamente si los costos de transacción no superan los beneficios esperados. De esta forma, las instituciones toman el papel de reglas de juego que rigen el comportamiento de las partes involucradas y que les brindan una estructura de incentivos para incidir en el valor de los costos de transacción.

El análisis político de costos de transacción (APCT) como es denominado en el texto de Caballero y Arias (2003) al surgimiento de una nueva teoría política, cuenta con varios aportes mediante trabajos sistemáticos elaborados por autores como North (1990b) y Dixit (1996). Estos proponen una estructura política para interpretar fenómenos bajo las siguientes bases consideradas mas importantes; la primera es que la aplicación de la visión transaccional considera la interacción política como un conjunto de relaciones contractuales. La segunda es que las instituciones se conciben como reglas de juego que intervienen de modo decisivo en la estructura de incentivos que encaran a los agentes y, por consiguiente, determinan los resultados de políticas públicas. La tercera es la importancia en la relación causal entre instituciones y resultados de las estructuras de ejercicio de autoridad, los mecanismos y normas de organización que se le brindan a los actores del juego político. Por último, los costos de transacción tienden a ser mayores en el ámbito político que en el económico, por lo cual el primer ámbito la estructura institucional es mas compleja.

En este orden de ideas, las instituciones toman un papel determinante en el proceso de toma de decisión ya que según Caballero y Arias (2003), afectan la sustancia, naturaleza y factibilidad de las transacciones políticas explicadas anteriormente. Además, también determinan el grado de alineamiento de los incentivos de los sujetos políticos. Depende entonces de los marcos institucionales que facilitan o no el intercambio político que producen políticas públicas.

Si bien muchos de estos enfoques del neo institucionalismo se solapan y retoman características de otros, la mayor diferencia entre el institucionalismo de elección racional y transaccional radica en la subjetividad que el segundo les otorga a sus modelos. La propuesta transaccional de North (1990b,1994) incorpora en sus supuestos que la toma de decisión de los individuos se realiza con base en modelos subjetivos y no bajo los supuestos racionales expuestos por Weingast (1996). De acuerdo con autores como Hall & Taylor (1996), es importante que exista un intercambio entre los tres tipos de institucionalismo (histórico, elección racional y transaccional), para que entre estos incorporen ideas transversales tomando como base el institucionalismo de elección racional.

d. Teoría de ‘Veto Players’

Ahora bien, para entender el impacto que tienen las instituciones sobre la toma de decisión en las políticas públicas es pertinente analizar el caso bajo la mirada de los jugadores con veto de George Tsebelis (2006, p.2). Para ello, los jugadores con veto se definen como “un cierto número de actores individuales o colectivos que tienen que estar de acuerdo con el cambio propuesto de políticas”, o cambio en el status quo. Estos jugadores son especificados en la constitución del país o sistema político, bien pueden ser el presidente, el senado, la cámara, partidos políticos, cortes, entre otros.

De acuerdo con Cox y McCubbins en Caballero y Arias (2003):

“La presencia de actores de veto -agentes cuyo acuerdo se requiere para tomar una decisión política- resuelve el trade-off entre la capacidad de los poderes públicos para hacer cambios de política (decisiveness) y su capacidad de compromiso para mantener una política dada (resoluteness). La capacidad de compromiso de las políticas aumenta y la decisión disminuye no solo cuanto mayor sea el número de actores de veto sino también cuando aumenta la disparidad de sus posiciones políticas y la cohesión interna de cada uno de ellos. El aumento de estos tres factores reduce el winset del statu quo- conjunto de políticas que concitan el acuerdo suficiente para reducir el statu quo- y da mayor estabilidad a las políticas, es decir, reduce el potencial para reducir cambios” (p.136)

Como actores de veto en este trabajo se van a tomar específicamente la rama legislativa (a través de el congreso) y la rama judicial (a través de la Corte Constitucional) como cauces para limitar el poder de gobierno. De acuerdo con Weingast en Caballero y Arias (2003), las instituciones políticas comprometen al Estado en su tarea de respetar los derechos políticos y económicos, lo cual favorece la existencia de mercados prósperos. Sin embargo, si estos agentes con veto cuentan con las mismas preferencias, la “regla de absorción” anula la efectividad de estos actores.

Estos jugadores con veto anteriormente mencionados, tienen como objetivo institucional presentar propuestas de “tómalo o déjalo” a otros jugadores, también con veto, que se les denomina establecedores de agenda, los cuales, a su vez, tienen que hacer propuestas aceptables a los otros jugadores con veto (Tsbelis, 2006). Estas relaciones terminan generando un conjunto de resultados que pueden afectar es statu quo de una política específica ya que depende de las preferencias de actores implicados en la decisión e instituciones.

Como consecuencia de la incidencia de los jugadores con veto en la creación de la política se genera un cambio en el statu quo o como Tsbelis (2006) lo conceptualiza, una estabilidad política cuando existe una imposibilidad de desviaciones importantes de este statu quo. Este análisis concluye que cuando el conjunto ganador del statu quo es pequeño, es decir, cuando hay varios jugadores con veto en la configuración del sistema político, las desviaciones en políticas son escasas o imposibles.

Teniendo claro los conceptos y relaciones entre estos, anteriormente enunciados, se puede conocer el proceso de creación de la política. Según Tsbelis (2006), si se conoce las preferencias de los jugadores con veto, la posición del statu quo (política) y la identidad del establecedor de la agenda, es decir, la secuencia de movimientos de diferentes actores, es posible pronosticar el proceso de toma de decisión en la política.

4. CAPITULO 1: RECONSTRUCCIÓN DEL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA ESTRATEGIA ANTIDROGAS COLOMBIANA Y LA COOPERACIÓN CON ESTADOS UNIDOS.

a. Conceptualización Plan Colombia

El Plan Colombia ha sido abordado por varios autores que coinciden en su importancia en la política exterior colombiana debido a su alto costo e incidencia en la estructuración de las políticas externas e internas. Tickner y Cepeda (2011) lo describen como un proceso en el que:

“Luego de diez años y más de 7.000 millones de dólares de inversión, el Plan Colombia (pc) ha sido señalado como un modelo exitoso de cooperación bilateral. Aunque fue formulado inicialmente como una versión expandida y mejorada de los acuerdos de cooperación antidroga existentes entre Bogotá y Washington desde los años ochenta, en la práctica el pc ha funcionado —sobre todo desde la finalización del proceso de paz con las Farc en el 2002— como una estrategia de contrainsurgencia y fortalecimiento del Estado, dentro de la cual la “guerra contra las drogas” ha ocupado un lugar prioritario.” (p. 205)

La estrategia antidrogas colombiana en este caso se enmarca en el Plan Colombia en cooperación con los Estados Unidos. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2006, p.10), el Plan Colombia “es una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo general es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia, al tiempo que se fortalece el control sobre la oferta de drogas ilícitas en las calles norteamericanas”.

De igual forma, el Plan Colombia tiene como componentes (1) lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado; (2) reactivación económica y social; (3) fortalecimiento institucional; y (4) avances del proceso de paz en Colombia (DNP, 2006, p.10). Se entiende entonces que era un plan integrado de medidas que no solamente tenía el tema de lucha contra las drogas ilícitas, sino que iba articulado a otras medidas que evidencian el contexto político del país en ese entonces con el gobierno de Andrés Pastrana.

Esta política de cooperación entre Colombia y Estados Unidos es interpretada por Dion y Russler (2008) como resultado de presiones políticas externas y esfuerzos contrainsurgentes, en lugar de realizar estudios analíticos del cultivo de coca en sí mismos (p.402). Es decir, que esta política tiene como esencia una imposición externa sobre el abordaje del tema de erradicación de drogas y carece de un estudio minucioso de este cultivo ilícito.

Teniendo en cuenta el argumento de que la fumigación agresiva de tierra dedicada a la coca debería disminuir tanto la cantidad neta de cultivo como los futuros intentos para cultivarla (Dion y Russler, 2008, p. 403), se entiende la implementación de la fumigación con glifosato como la estrategia más importante en el Plan Colombia. De acuerdo con Mejía (2016, p. 5), el Plan Colombia desde su inicio tuvo la aspersión aérea con herbicidas como su principal estrategia para la erradicación de cultivos de coca.

Como consecuencia de las estrategias en materia de erradicación de cultivos ilícitos en el marco del Plan Colombia, este trabajo discute algunas de las consecuencias colaterales que han tenido sobre las comunidades domésticas en Colombia y el medio ambiente. Tickner y Cepeda, 2011, p. 223) reconocen que estas políticas han generado violencia y daños contra el medio ambiente, los derechos humanos y la democracia.

b. Plan Colombia (1999-2005)

El Plan Colombia se gesta en un contexto en el que, de acuerdo con Mejía (2016, p.3), a mitad de los años noventa el desmantelamiento del cartel de Medellín y Cali, junto con la disolución de la Unión Soviética (que representaba una pérdida de financiamiento para los grupos guerrilleros en Colombia) desencadenó la entrada de las FARC en el negocio de tráfico de drogas. Junto con esta guerrilla, grupos paramilitares también comenzaron a participar en el tráfico de droga para financiar sus operaciones criminales.

Andrés Pastrana fue elegido presidente en junio de 1998. Para ese entonces, “Colombia suministraba un 90% de la cocaína que ingresaba a Estados Unidos, así como gran parte de la heroína vendida en su costa este.” (Tickner y Cepeda, 2011, p.211). En un marco en el que el tráfico de drogas significaba un problema no solo para el país sino a escala internacional con los Estados Unidos, el gobierno se vio en la necesidad de buscar apoyo bilateral con este país para incluir la erradicación de cultivos ilícitos en temas de agenda prioritaria.

La primera versión del Plan Colombia fue presentada por Pastrana en octubre de 1998, donde de acuerdo con Cepeda y Tickner (2011, p. 212) se identifican como objetivos el desarrollo alternativo, reducción de oferta de narcóticos (erradicación como papel

secundario), fortalecimiento de la justicia, reducción de la demanda, protección ambiental y cooperación internacional. Además, Tickner (2007, citada en Tickner y Cepeda, 2011, p. 212) reconoce que el presidente de Colombia Andrés Pastrana intentó en varias visitas a Bill Clinton presentar la finalización del conflicto armado como un prerrequisito necesario para atacar efectivamente al narcotráfico.

La estrategia antinarcóticos incluida dentro de Plan Colombia logró satisfacer los intereses, tanto de Colombia como de Estados Unidos, a pesar de que estos no eran necesariamente los mismos (Tickner y Cepeda, 2011, p. 213). Para el país norteamericano era necesario mostrar determinación en la guerra contra las drogas, mientras que para el Estado colombiano primaba asegurar el apoyo bilateral para fortalecer el Ejército y ganar control territorial en las zonas cocaleras. Esta “guerra contra las drogas” tuvo mucha más importancia después del 11 de septiembre del 2001, donde las FARC, el ELN y las AUC fueron añadidos a la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Estado. Así, la guerra contra las drogas se convirtió en el apéndice de la guerra contra el terrorismo y la finalización del proceso de paz con las FARC que llevaba a cabo el gobierno en el 2002.

Con la llegada del presidente Álvaro Uribe Vélez a la presidencia de Colombia en mayo del 2002 se profundizó la lucha contra los grupos “narcoterroristas” a través de una continuación del Plan Colombia, pero esta vez enfocado a una política de seguridad. De acuerdo con Tickner y Cepeda (2011, p. 214), los dos ejes que incluía esta política de seguridad eran la guerra contra actores armados ilegales y contra el narcotráfico. Si bien ambos gobiernos siguieron la línea en algunas políticas de profesionalización y modernización de la fuerza pública para fortalecer la autoridad democrática en el afianzamiento del control estatal sobre el territorio (Tickner y Pardo en Cepeda y Tickner, 2011, p. 214), el gobierno de Uribe endureció el discurso antidroga y antiterrorista, lo que generó un acercamiento mayor en la estrategia con los Estados Unidos.

Frente al tema específico de la estrategia antidrogas, se evidencia como este tuvo un mayor papel protagónico dentro del Plan Colombia y la lucha interna contra el

“narcoterrorismo”. En el discurso que dio el presidente Álvaro Uribe ante la Asamblea General de la ONU (2008), expresó que “Colombia aún sufre de violencia porque tiene drogas ilícitas”, evidenciando así un enfoque mucho más dirigido hacia la lucha contra el narcotráfico y su cultivo como causante del conflicto armado que se presentaba en ese entonces. De acuerdo con Tickner y Cepeda (2011, p. 215), como estrategia del gobierno frente al tema de las drogas, se levantó “toda restricción por parte del gobierno Uribe frente a la fumigación aérea de los cultivos ilícitos; el incremento exponencial de áreas fumigadas; el aumento de laboratorios; y la intensificación de la extradición de nacionales colombianos a Estados Unidos”.

Con el presidente Álvaro Uribe Vélez se dio inicio en el 2003 al Plan Patriota, que tenía como objetivo aumentar la capacidad ofensiva de las Fuerzas Armadas (Cepeda y Tickner, 2011, p. 215). Este Plan Patriota fue importante en la consolidación de la seguridad democrática del gobierno y se dividía en tres fases. La Primera era despejar a las FARC de zonas del territorio para ejercer control estatal. En segundo lugar, estabilizar las zonas controladas con la presencia de fuerza pública. Y tercer lugar, un plan integral para coordinar la lucha militar contrainsurgente y la lucha antidroga con las actividades civiles.

Como programa nacional del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) se identifica en materia de lucha contra las drogas el Programa de Familias Guardabosques (PFGB), el cual buscaba intervenir las estructuras financieras de los grupos armados ilegales, cuya economía ilegal de las drogas era apoyada en el debilitamiento del control y legitimidad que tenga el Estado (DNP, 2007). Lo que se buscaba a través de este programa es que las comunidades afectadas por el conflicto armado en razón de los cultivos ilícitos, a través de subsidios, los erradicaran voluntariamente y reemplazaran por alternativas productivas legales y proyectos ambientales.

Como resultados del inicio del Plan Colombia con el presidente Pastrana y la continuación e intensificación en la lucha contra las drogas del presidente Uribe, se logró una reducción en las hectáreas sembradas de cultivos de coca, sin embargo, no

lograron alcanzar sus objetivos en su totalidad. De acuerdo con el DNP (2006, p. 32), se presentó una reducción en las hectáreas sembradas de coca del 46,4%, lo que ha permitido quebrar una tendencia reciente en ese entonces entre los años 1990 y 2000. Si bien el Plan Colombia logró mejorar la situación de seguridad interna, existe un consenso de que los logros en materia de erradicación de cultivos y producción de cocaína están relativamente distantes de las metas propuestas a su inicio (GAO, 2008; Acevedo, Bewley-Taylor y Youngers, 2008; Usaid, 2009 en Tickner y Cepeda, 2011).

La estrategia de erradicación de cultivos ilícitos en el país cambió a partir del año 2005, cuando se implementó la erradicación manual como complemento a la fumigación aérea. Según datos de Tickner y Cepeda (2011, p. 218), este crecimiento exponencial llegó a su máximo nivel en el 2008 con 95.620 hectáreas de coca erradicadas manualmente de un total de 229.117. Sin embargo, cuando se pensaba esta estrategia era más efectiva que la erradicación con glifosato, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional en el 2009 representó un balance donde se afirma que representaba un procedimiento más costoso y lento.

A pesar de estos esfuerzos en las estrategias en la erradicación y producción de cultivos de coca en el país, existen periodos como en el 2006, en donde se evidencia un repunte en la recuperación de cultivos de coca. De acuerdo con Felbab-Brown en Ticker y Cepeda (2011, p. 218), se reconocen tres factores que han permitido esta recuperación de la coca en Colombia después de su reducción a inicios del Plan Colombia. El primero es la adaptación por parte de campesinos y narcotraficantes, con técnicas que permiten minimizar los efectos de la fumigación; segundo, la existencia de obstáculos estructurales para que los cultivadores y ex cultivadores puedan acceder a alternativas lícitas viables; y, por último, la política de “cero tolerancia” del gobierno Uribe frente a los cultivos ilícitos, la cual elimina la ayuda oficial para las zonas del país donde todavía existen cultivos de coca.

Como balance general del Plan Colombia se puede afirmar que, si bien tuvo éxitos en el aumento de la seguridad, el debilitamiento de grupos armados ilegales y la modernización de la justicia, aun no cumple con los objetivos de reducir a gran escala

los cultivos de coca, la producción de cocaína, ni el nivel de consumo en los Estados Unidos (Acevedo, Bewley-Taylor y Youngers, 2008; Felbab-Brown et ál.,2009; DeShazo, Mendelson y McLean,2009 en Tickner y Cepeda, 2011, p. 222). Es decir, el Plan Colombia ha sido exitoso en algunos de sus objetivos, mientras que en otros como la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos ha tenido momentos positivos y negativos, lo que da paso al debate sobre la efectividad de esta política altamente costosa, tal como lo demuestra el estudio de Mejía (2016).

Como complemento al balance general anterior es importante tener en cuenta que de acuerdo con un informe de la GAO (2018, p. 35), los oficiales del Estado han identificado que los esfuerzos en erradicación a lo largo del Plan Colombia son beneficiosos de muchas otras maneras como la consolidación del Estado en el territorio, no exclusivamente en materia de reducción de cultivos de cocaína. Este estudio destaca que, si bien los cultivos de coca se han reducido un 50% entre los años 2005 a 2012 gracias a la agresiva erradicación aérea y manual, existen periodos como el de 2004 al 2007 en donde los cultivos de coca aumentaron a pesar del mismo aumento de la estrategia de la erradicación.

c. Plan Colombia (2010- 2018)

Con la llegada del presidente Juan Manuel Santos, a pesar de que en sus primeros años su ruta parecía muy similar a la del gobierno anterior, con el tiempo se fue distanciando de muchas maneras. En la relación que estableció con los Estados Unidos en materia de seguridad cabe resaltar que Santos buscaba cultivar una mayor cercanía para reforzar su estatus de país socio que garantizara la asistencia del Plan Colombia, aunque en menor cuantía a años anteriores (Tickner y Morales, 2015, p. 174). Sin embargo, Santos intentó desnarcotizar la política exterior dándole espacios a otros temas como, los derechos humanos, el cambio climático y la seguridad energética (Arroyave, 2012; Flandes, 2012; Rodríguez Pinzón, 2017 en Galeano, Badillo y Rodríguez, 2019, p. 68).

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien es cierto que se impulsó un cambio en materia de política exterior y su relación con los Estados Unidos, la seguridad y la lucha contra el

terrorismo y el narcotráfico siguieron siendo centrales en la búsqueda de la paz (Galeano, Badillo y Rodríguez, 2019, p. 68). Sin embargo, con el proceso de paz llevado a cabo durante su gobierno, el presidente Santos tuvo un giro en materia de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos, dándole prioridad a la erradicación manual voluntaria e impidiendo la erradicación aérea con herbicidas.

Como programa nacional en la lucha contra las drogas del gobierno de Juan Manuel Santos del 2010 al 2014, se establece según el DNP (2010), la continuidad del Programa Familias Guardabosques (PFBG) que comenzó con el primer gobierno de Uribe, con el complemento del Programa de Proyectos Productivos (PPP), en donde se busca establecer una base económica regional y local que ofrezca fuentes estables y lícitas de empleo a campesinos y comunidades a partir del uso sostenible de recursos naturales.

De acuerdo con el informe de la GAO (2018, p.2), si bien es cierto que durante el primer periodo del presidente Santos se llegó a un punto bajo en el cultivo de coca para el año 2012, fue a partir del 2013 cuando volvieron a incrementar los cultivos en gran medida en el país. Como una de las razones del incremento de los cultivos de coca y producción de la misma, citados por oficiales de los Estados Unidos, la ONU y Colombia, se señala la decisión del gobierno nacional de terminar la erradicación de cultivos de coca a través de fumigaciones aéreas en octubre de 2015.

Con la llegada de los acuerdos de paz anunciados en febrero de 2016, la administración del gobierno de Obama apoyó esta decisión a través del programa conocido como Paz Colombia. Este programa, que establece un nuevo marco de cooperación entre ambos países con la asistencia por parte de los Estados Unidos para la implementación de estos acuerdos, se centra en tres áreas. La primera es la consolidación y expansión en el proceso de seguridad y antinarcóticos mientras se hace el reintegro de las FARC a la sociedad. La segunda es la expansión de la presencia estatal e instituciones para fortalecer el Estado de derecho y fortalecer las economías rurales, especialmente en áreas de conflicto armado. Por último, se busca promover la justicia y otros servicios esenciales para las víctimas el conflicto (GAO, 2018, p.16).

En el tema específico de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos en el marco de los Acuerdos de paz durante el gobierno Santos, es necesario mencionar el Punto 4 (Solución al Problema de las Drogas Ilícitas) a través del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS). Esta estrategia tuvo como meta “la erradicación de cien mil hectáreas de coca durante el 2017, 50.000 hectáreas por vía de sustitución concertada con las comunidades y las otras 50.000 por estrategia de erradicación forzada.” (Indepaz, 2017, p. 2). En este pacto con las comunidades tiene énfasis la sustitución voluntaria, y en las zonas donde se aceptase, la erradicación forzada no tendría cabida.

A pesar de estos esfuerzos planteados por el gobierno Santos a través de los acuerdos de paz para erradicar los cultivos ilícitos, se han presentado presiones por parte de los Estados Unidos para que se den resultados rápidos ante el inminente crecimiento de estos. De acuerdo con el informe de Indepaz (2017, p. 8), las presiones comenzaron con el Secretario de Estado para la Seguridad y Lucha Antinarcóticos de EE.UU. William Brownfield, el cual amenazó en el Senado estadounidense a Colombia con tener problemas políticos y bilaterales si no se daba respuesta inmediata ante el aumento de los cultivos ilícitos.

Estas amenazas se dan en el marco de la asistencia de 5 billones de dólares que se ha brindado desde el gobierno de los Estados Unidos a Colombia durante los periodos del 2008 al 2017 (GAO, 2018, p.13). Se ha llegado a la nueva amenaza realizada por el actual presidente de los estadounidenses, Donald Trump, buscando descertificar al Estado colombiano, lo cual según Indepaz (2017, p. 10), como consecuencia que podría impactar directamente el apoyo económico pactado para el 2018.

Frente a estas presiones recibidas por los Estados Unidos, en el marco de Diálogo de Alto Nivel bilateral entre ambos países en marzo del 2018, el gobierno saliente de Santos le pidió expandir la cooperación antinarcóticos sobre los próximos 5 años con el objetivo de reducir los cultivos y la producción de cocaína en un cincuenta por ciento para finales del 2023 (2018, p. 16). Frente a esta situación actual se abre una vez más el

debate sobre la estrategia que debe implementar el gobierno colombiano en materia de erradicación de cultivos ilícitos durante las próximas administraciones.

5. CAPITULO 2: ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE PRESIÓN INSTITUCIONAL POR LOS SECTORES SOCIALES MÁS VISIBLES COMO ANTAGONISTAS A LA ESTRATEGIA ANTIDROGA COLOMBIANA A TRAVÉS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONGRESO EN EL MARCO DE LA RELACIÓN BILATERAL CON LOS ESTADOS UNIDOS.

Con el objetivo de ilustrar los procesos de presión institucional por parte de sectores sociales que se oponen principalmente al uso del glifosato dentro de la estrategia de erradicación de cultivos durante los gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, se elaboraron cuatro tablas comparativas en las que se documentaron: sentencias de la Corte Constitucional; debate en la Cámara de Representantes sobre la moción de censura al Ministro de Defensa, Guillermo Botero; dos proyectos de ley; presiones de otras instituciones que fueron importantes en el cambio de estrategia; y un análisis de los cambios o continuidades de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos.

a. Presiones en la Corte constitucional periodo (1999-2010)

Si bien el uso del glifosato en Colombia no comenzó con el Plan Colombia sino muchos años atrás, no fue sino hasta el 2003 que la Corte Constitucional comenzó a dictar jurisprudencia sobre tutelas de población afectada y autos de seguimiento sobre estos fallos. Estos con el pasar del tiempo, se fueron creando unas bases que las nuevas comunidades y miembros de la sociedad utilizaron a su favor para defenderse de los riesgos del uso del glifosato en el marco de la estrategia contra la erradicación de cultivos ilícitos.

El primer fallo de la Corte Constitucional fue en el año 2003 a favor de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC). Esta organización interpuso una acción de tutela en contra de la Presidencia de la República y otras instituciones nacionales por que consideran que se les estaban vulnerando los derechos a

la vida, salud, libre desarrollo de la personalidad, integralidad cultural, participación, debido proceso y ambiente sano (Corte Constitucional, 2003).

Frente a este caso, la Corte Constitucional (2003) en la Sentencia SU- 383, invocó el Convenio 179 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), en donde se hace fundamental el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y tribales ante cualquier decisión del Estados que afecte a estas comunidades. Bajo este presupuesto el tribunal resaltó la obligación que tienen las entidades públicas de adelantar dicho proceso, por lo que los programas de erradicación de cultivos del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, no podían desconocer los derechos de estas comunidades al tener sus propias plantaciones como característica cultural y además a ser consultadas ante un posible uso de aspersión con glifosato.

El segundo fallo de la Corte Constitucional corresponde al Auto 004 (2009), el cual hace referencia la protección de derechos fundamentales de pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado. La Corte hace referencia a las afectaciones diferenciales y desproporcionales a las que se someten a las comunidades en razón del conflicto armado interno, tomando las actividades económicas ilícitas en territorios ancestrales. Frente al tema de fumigaciones de cultivos ilícitos la sentencia retoma los requisitos de consulta previa establecidos en la sentencia SU-283 (2003), también afirmando que las fumigaciones no solo han sido sobre cultivos ilícitos sino igualmente sobre siembra de pan coger, afectando actividades de caza y pesca. Como resultados de la aspersión aéreas con herbicidas también ha habido afectaciones sobre la salud, por la contaminación de fuentes de agua, animales, alimentos y suelos generando problemas respiratorios y dermatológicos sobre la población.

La Corte, al haber evaluado estos hechos consideró que los pueblos indígenas han sido víctimas de violaciones a sus derechos fundamentales e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), de igual forma estos hechos han incidido en el desplazamiento forzado e individual de estas comunidades. Por esto resuelve que se implementen planes de salvaguarda para cada uno de los pueblos indígenas identificados en el Auto 004 (Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-

Katío, entre otros), que permita tener un enfoque diferencial sobre estas comunidades permitiendo atender sus necesidades (Corte Constitucional, 2009).

El tercer y último fallo de la Corte Constitucional durante el periodo de Álvaro Uribe Vélez como presidente fue el Auto 005 (2009), que hace referencia a la protección de derechos fundamentales de comunidades afrodescendientes que han sido víctimas del desplazamiento forzado. Uno de los factores que se evidencia en la sentencia y que ha originado el desplazamiento individual o colectivo de esta población es la economía ilícita del narcotráfico. También se hace referencia a las aspersiones aéreas como causantes de afectaciones sobre cultivos de pan coger propiciando carencia de alimentos para las comunidades. En adición, el hecho de la poca presencia estatal en los territorios ha generado que exista una ocupación de colonos que desarrollan economías ilegales causando una pérdida de control de los pueblos afrocolombianos sobre estas tierras tradicionales e identitarias de estos grupos.

Por consiguiente, la Corte a través del Auto 005 (2009), declara que existe una violación de los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas, por lo cual ordena establecer planes específicos de protección y atención sobre territorios habitados mayoritariamente por población afrocolombiana donde se atiendan a las alertas de riesgo que se evidencien por parte de estos pueblos.

Se puede constatar que estos primeros fallos de la Corte Constitucional sentaron una jurisprudencia en torno a las afectaciones que trajo la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos principalmente con glifosato, muestran que las afectaciones tenidas en cuenta por la Corte fueron sobre comunidades indígenas y afrodescendientes. La causa principal que se evidencia en estos tres primeros fallos se resume en la vulneración de derechos fundamentales por parte de las varias instituciones del gobierno y del conflicto armado interno, causando problemas en materia de salud y daños ambientales en territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes. De igual forma, los cambios que se identifican y surgen de los fallos de la Corte Constitucional corresponden al derecho de consulta previa con las comunidades por parte de gobierno, mediante la Sentencia SU- 383 (2003), y el trato diferenciado a las que deben someterse las

comunidades indígenas (Auto 004) y afrodescendientes (Auto 005), al considerar que sus derechos fundamentales han sido violados y son comunidades altamente en riesgo por el conflicto armado. Teniendo en cuenta esto, la Corte Constitucional considera necesario que se establezcan programas diferenciales en torno a estas comunidades para proteger sus derechos y solucionar sus necesidades de manera inmediata.

b. Presiones en la Corte Constitucional (2010-2018)

Para el periodo correspondiente al presidente Juan Manuel Santos se encontraron cuatro fallos de la Corte Constitucional, que hacen referencia a nuevas comunidades que acudieron a este órgano ante la continuidad de las afectaciones negativas del uso del glifosato como estrategia de erradicación. Es importante tener en cuenta que si bien, en el primero año de gobierno del presidente Santos, se presenta una continuidad en la estrategia y programas para erradicar cultivos ilícitos respecto al gobierno anterior, en el año 2015 se decreta la prohibición de las aspersiones aéreas con glifosato, lo cual representa el cambio más significativo en la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos en el marco del Plan Colombia.

El primer fallo de la Corte Constitucional en este periodo de tiempo corresponde al Auto 073 (2014) sobre la protección de las comunidades afrodescendientes en riesgo y víctimas del desplazamiento forzado del Pacífico nariñense. Este fallo hace alusión a las aspersiones aéreas con glifosato que se llevan a cabo en la eliminación de cultivos ilícitos y sus impactos negativos sobre el ambiente y la salud de las personas que habitan en estos territorios. Frente a estos hechos, la Corte señala de que a pesar de que la aspersión aérea constituye una acción legítima del Estado, se necesita rediseñar una estrategia de intervención en el departamento de Nariño que garantice los derechos de las comunidades afrocolombianas para desarrollarse y mitigar el riesgo de desplazamiento.

También afirma que, a diferencia de los pueblos indígenas de la Amazonía, a los que hace referencia el primer fallo, con estas comunidades de Nariño no es posible establecer un vínculo ancestral territorial, sin embargo, ante las afectaciones directas sobre sus derechos individuales y colectivos, es necesario el mecanismo de consulta

previa que les permite una seguridad alimentaria, subsistencia y diversidad étnica (Corte Constitucional, 2014).

Luego de la aprobación de los acuerdos de paz durante el gobierno de Juan Manuel Santos, en donde necesariamente hay que tener en cuenta el cambio en la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos a través de un decreto que suspende las aspersiones aéreas con glifosato, la Corte sentenció un nuevo fallo. La sentencia de Tutela 080 (2017), tiene como actor a Martín Narváz Gómez en calidad de capitán del resguardo indígena de Carijona de Puerto Nare, Guaviare. Martín acude a la Corte por la vulneración de los derechos fundamentales a la consulta previa, a la integridad étnica y cultural, a la libre determinación, a la salud en conexión con la vida y al medio ambiente sano de la comunidad étnica.

Esta sentencia T-080 (2017) de la Corte Constitucional señala que diversos estudios han advertido la afectación negativa que tienen el uso de glifosato para el medio ambiente y la salud. Por esta razón, la Corte precisa que es necesario el principio de precaución, por lo que se considera necesario realizar todas las medidas posibles para anticiparse a posibles daños a los ciudadanos o medidas de compensación que correspondan. De esta forma este principio prohíbe en adelante que se use o se retome el uso del herbicida glifosato en el programa de erradicación de cultivos ilícitos en forma de aspersión aérea (Corte Constitucional, 2017). Frente a la erradicación manual con glifosato, el tribunal también afirma la necesidad de buscar a una alternativa de erradicación con otra sustancia no tóxica para minimizar los posibles efectos negativos que pueda traer a la comunidad.

En adición, la Corte Constitucional exhorta a articular distintos métodos de erradicación, por lo que plantea la conveniencia de seguir las pautas en el punto 4 de Acuerdo Final que establece el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Este programa contiene principios como la voluntariedad en la sustitución y la construcción conjunta, participativa y concertada de mecanismos de sustitución (Corte Constitucional, 2017). Esta recomendación deja en evidencia la articulación de los fallos de la Corte Constitucional con los cambios en la estrategia de

erradicación de cultivos ilícitos durante el gobierno de Juan Manuel Santos en donde se tienen en cuenta a las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes en la construcción de la política de erradicación en sus territorios.

Por su parte, la tercera Sentencia T-236 de la Corte Constitucional (2017) tiene como actor social al personero del municipio de Novita, Chocó. Este interpuso una acción de tutela exigiendo la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, exigiendo además una indemnización por los daños causados con las aspersiones con glifosato. Se alega que existe una ocurrencia de afectaciones en la salud, contaminación de fuentes hídricas y destrucción de cultivos lícitos de las comunidades que habitan el territorio.

Frente a este caso, la Corte Constitucional concede la tutela en línea con los anteriores fallos en donde se hace énfasis en que se necesita el mecanismo de consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes asentadas en ese municipio. Esta decisión de la Corte Constitucional (2017), expone que los programas de erradicación de cultivos ilícitos con el uso de glifosato presentan un riesgo significativo para la salud humana y el medio ambiente. Por esta razón señala que los programas deben ser objeto de una regulación preferiblemente mediante Ley de la República, que tenga como objetivo controlar este riesgo inminente.

El cuarto fallo de la Corte Constitucional es la Sentencia T-003 (2017), la cual hace referencia a varios cabildos indígenas (Kiwe Ukwe, Yu'Çxijme, Yu'kh Zxiçkwe, Nasa Kwuma Te'wesx, Kwe'sx Kiwe y el resguardo indígena de Santa Rosa de Juanambú, Campo Alegre, Alpes Orientales y La Floresta Alto Coqueto), que reclaman una vulneración de derechos frente a las aspersiones aéreas realizadas por el gobierno. De acuerdo con el fallo, las aspersiones afectaron cultivos de alimentación, cultivos de pan coger, áreas sembradas con fines espirituales y medicinales de cabildos indígenas, áreas de conservación forestal y fuentes hídricas protegidas por la comunidad. Los cinco cabildos indígenas y el resguardo que se ubican en el Departamento de Putumayo pedían la realización de consulta previa para las aspersiones aéreas de cultivos ilícitos cuando

estas afecten sus territorios, además de una indemnización por las afectaciones ya generadas sobre la comunidad.

Ante esta acción de tutela, siguiendo la línea jurisprudencial, la Corte Constitucional (2017) concedió la acción de tutela del derecho fundamental a la consulta previa, además de exigir la definición del nivel de afectación al que se vieron expuestas estas comunidades con el objetivo de mitigar, corregir y restaurar los efectos negativos que se les produjo sin su participación, sobre las riquezas culturales y naturales.

La última sentencia que se tendrá en cuenta es la Sentencia de Control automático de constitucionalidad del Decreto de Ley 896 de 2017 a través de la Sentencia C-493 (2017). A través de la declaración de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional, se crea el Programa Nacional integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), donde se hace referencia a tres cargos en específico. El primero es que se establece que los grupos étnicos se encuentran en la posición jurídica de participar voluntariamente en el programa de sustitución, el segundo es que se establece como una de las condiciones que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016 para ser beneficiarios del programa, y por último, la corte establece que este caso no demanda el agotamiento de la consulta previa con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, ya que es una apolítica pública que no impone cargas específicas o mandatos a grupos étnicos.

Esta sentencia pone en evidencia el cambio de política en la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos a través de el Acuerdo Final del gobierno de Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC, que tuvo que ser tramitado mediante el control de constitucionalidad por la Corte. Esta Ley 896 le dio vida al PNIS que tuvo como principal objetivo la sustitución de cultivos de forma voluntaria ante el cambio de estrategia de gobierno para afrontar este problema.

Como elemento final a analizar, se toma el Comunicado No. 26 de la Corte Constitucional (2019), en el que este órgano se pronuncia ante la solicitud reiterada del actual gobierno de Iván Duque de retomar la aspersion aérea con el herbicida glifosato en la estrategia de erradicación de cultivos para disminuir las hectáreas de coca en el

país. A través del comunicado se le solicita al gobierno que se cumplan seis condicionamientos establecidos en la Sentencia T-236 de 2017 para que el Consejo Nacional de Estupefacientes modifique la decisión y se reanuden las aspersiones aéreas a través de programas que complementen la erradicación manual.

Como características mínimas, el comunicado de la Corte Constitucional establece que la regulación debe ser diseñada y reglamentada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar los programas. En segundo lugar, la regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y al medio ambiente. En tercer lugar, se debe incluir una revisión automática de las decisiones cuando se alerte sobre nuevos riesgos. En cuarto lugar, debe haber una investigación científica sobre el riesgo planteado por la actividad de erradicación. También se deben tener procedimientos comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo. Por último, la decisión que se tome debe fundamentarse en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y medio ambiente (Corte Constitucional, 2019). Estas características abren el debate en el Congreso sobre las decisiones que se deben tomar como nuevas políticas con relación a la erradicación de cultivos ilícitos. Como se expondrán posteriormente, existen dos proyectos de ley que pretenden legislar sobre este tema.

Como se evidencia, la Corte Constitucional jugó un rol sumamente importante en el trámite de acciones de tutela y autos de seguimiento en el tema de erradicación de cultivos ilícitos durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. A través de siete sentencias, se logró establecer una jurisprudencia en el tema de las afectaciones que le han generado a las comunidades indígenas y afrodescendientes en varias regiones del país y cómo estas acudieron a la Corte Constitucional para hacer respetar sus derechos fundamentales. Con el paso de las sentencias, el derecho a la consulta previa por parte los gobiernos para realizar su programa de erradicación de cultivos ilícitos y posteriormente el principio de precaución se logró generar costos a la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato.

Una vez se produjo la prohibición del uso de glifosato en el año 2015, se evidencia una línea congruente de la Corte Constitucional en la que se busca a través del principio de precaución, el rediseño de las políticas que se llevan a cabo en varios territorios. Adicionalmente la recomendación de la Corte de acoger programas de erradicación de cultivos de forma voluntaria marca una ruta en la cual se busca proteger los derechos de las comunidades que han sido afectadas.

c. Presiones en el Congreso a partir de debate de control político (2018-2019)

Si bien el Congreso de la República no tuvo gran incidencia en el diseño de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos en el país, no fue hasta finales del mandato del presidente Juan Manuel Santos, que la Corte constitucional le exigió a esta rama legislar sobre el uso de glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos. Por esto, a continuación, se analizará un debate de control político sobre el Ministro de Defensa Guillermo Botero y dos proyectos de ley, sobre el uso del glifosato como estrategia de erradicación de cultivos ilícitos ante el inminente incremento de áreas de coca cultivadas. Estos dos proyectos de ley se encuentran en trámite en el congreso, uno pretende prohibir totalmente el uso de herbicidas y el otro busca controlarlo.

El debate de control político sobre el entonces Ministro de Defensa Guillermo Botero en el año 2018 puso en evidencia la postura de varios sectores del congreso frente al uso del glifosato. En este debate se pretendió evaluar la decisión de reiniciar las aspersiones aéreas con glifosato para erradicar los cultivos ilícitos en Colombia, fue presentado por el Representante a la Cámara Harry González, y permite evidenciar la postura de un sector importante del Congreso que tiene en cuenta las afectaciones que ha tenido el uso de herbicida en varias regiones del país. A lo largo del debate se logra identificar varias referencias a las que acuden los congresistas que defienden el debate de control político para evidenciar de que forma el glifosato representa una amenaza para la salud y el medio ambiente, por lo que se encuentran en contra volver a implementar el glifosato en la estrategia para erradicar los cultivos ilícitos en Colombia.

Debido a la diversidad de argumentos y la cantidad de congresistas que participaron en el debate que esta registrado en la gaceta de la Cámara de Representantes de la comisión Primera Constitucional, se escogieron tres congresistas que a consideración representan mejor los argumentos en contra del uso del glifosato como estrategia de erradicación de cultivos. El primer representante es el congresista Harry González del partido Liberal, y se destaca que tiene un vinculo cercano con las comunidades de Caquetá, mediante un permanente diálogo social con las comunidades (Congreso Visible, s.f). El siguiente representante que se tuvo en cuenta es Juan Carlos Losada del partido Liberal, el cual se destaca que ha promovido una cultura de la defensa de la vida, no violencia y la toma de responsabilidad a través del activismo social y medio ambiental (Congreso Visible, s.f). La ultima representante es Juanita Goebertus del partido Alianza Verde.

Durante el debate, el primero en argumentar su posición en contra del uso del glifosato como estrategia de erradicación de cultivos ilícitos es Juan Carlos Losada (2018), que hace referencia al fallo de una jueza en California a favor de un campesino que ganó la demanda contra Monsanto (fabricante de herbicida), al demostrar que esta sustancia es cancerígena tal como lo advierten varios estudios, incluido uno de la Organización Mundial de Salud. Como representante, afirma que este es un tema fundamental ya que “está en juego la salud de los campesinos más pobres de Colombia, de los campesinos del Caquetá, del Putumayo, del Guaviare, del Guainía, del Vichada, de esos departamentos a los cuales el Estado nunca ha volteado a mirar, sino para llenarlos de tóxicos y químicos con el glifosato” (Losada en Cámara de Representantes, 2018).

Harry Gonzáles en el debate de la Cámara de Representantes (2018), por su parte argumenta que los frutos de las plantas que una vez han sido rociados por glifosato no pueden ser consumidos antes de veintiún días. Por esta razón pregunta al Congreso: “¿vamos a poner a aguantar hambre a nuestros campesinos colombianos?, que de hecho los que hoy en día cultivan coca, se los digo porque yo sí visito las regiones del departamento del Caquetá, lo hacen es porque les toca” (González en Cámara de Representantes, 2018)”. También hace referencia a que el Observatorio de Drogas de Colombia y el Ministerio de Justicia coinciden en que las regiones donde hay cultivos de coca son las regiones donde más llueve (Pacífico colombiano, límistes de Antioquia

con Panamá, Caquetá, Putumayo y Nariño) por lo cual no es posible controlar las repercusiones que generan las aspersiones.

De igual forma, el congresista resalta que las demandas en contra del Estado colombiano representan un riesgo jurídico teniendo en cuenta que el pago de Monsanto tiene que ser de doscientos millones de dólares y actualmente existen doscientos setenta y tres procesos en tribunales contencioso administrativos por el uso de glifosato en Colombia (Gonzáles, en Cámara de Representantes, 2018). Sumándole a este hecho, el representante afirma que según un informe que le mandaron, desde el 2008 son más las demandas que pierde el Estado colombiano que las que gana.

Por último, Harry Gonzáles en la Cámara de Representantes (2018) afirma que volver a los programas de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato representaría un incumplimiento a los programas de erradicación voluntaria que se establecen en el Acuerdo Final. Según el congresista “hay más de noventa y siete mil familias colombianas a lo largo y ancho de este país, que están esperando que el Estado colombiano les cumpla”. Esta línea de pensamiento es después retomada por la representante Juanita Goebertus, la cual también hace referencia al Acuerdo de Paz firmado por el gobierno de Juan Manuel Santos.

Para Goebertus en la Cámara de Representantes (2018), los puntos del Acuerdo de Paz son fruto de lecciones aprendidas del propio gobierno de Álvaro Uribe Vélez con el plan de Consolidación Integral de la Macarena durante los años 2005 al 2009 que logró reducir el 86% de las hectáreas cultivadas. Según la representante, esa experiencia partía de cuatro principios: “si uno concreta con las comunidades es más efectivo, si ese proceso se hace además participando, que las comunidades mismas desarrollen qué es lo que quisieran hacer, qué cultivos quisieran plantar no, que sea oyendo a las comunidades, es más efectivo. Si se hace, en una intervención integral, de la mano de medidas de desarrollo, se es más efectivo, y si eso además va de la mano de una estrategia de seguridad territorial, pues es más efectivo.” (Goebertus en la Cámara de Representantes, 2018). Estos principios son los que se intentaron replicar en el Acuerdo de Paz a través del PNIS y el PDET, el cual es un programa que provee los instrumentos

de la Reforma Rural Integral en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

Por otro lado, el primer proyecto de ley que se va a tener en cuenta en el análisis de las presiones de la rama legislativa sobre la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos es el número 47 de 2019 del Senado, por el cual “se prohíbe el uso de Glifosato y sus derivados en la implementación de la política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones”. El objeto de este proyecto son los estudios científicos que muestran los efectos del glifosato sobre la salud individual y colectiva. Por esta razón esta ley busca “preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio” (Gaceta Congreso, 2019). Para esto el Artículo 3 del proyecto busca priorizar estrategias de erradicación y sustitución voluntarias con medidas de acceso a la tierra y activos productivos. Se citan varios estudios académicos que prueban los efectos dañinos de glifosato sobre la salud y medio ambiente. Además, se exponen numerosos ejemplos de países de Europa y América Latina que han venido prohibiendo el uso de herbicidas en sus territorios.

El segundo proyecto de ley es el número 112 de 2019 de la Cámara de Representantes por medio del cual “se reglamenta la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito”. Como antecedentes, los proponentes identifican que, ante la manifestación en varias ocasiones del gobierno nacional por reanudar las fumigaciones aéreas, consideran necesario regular y controlar la utilización de la aspersión aérea de sustancias tóxicas con el fin de combatir el narcotráfico y preservar la vida, la salud y el ambiente de los habitantes del territorio nacional.

Como artículos más importantes, se destaca que las aspersiones aéreas podrán ser usadas únicamente como última opción, cuando grupos criminales controlen el territorio de manera tal que se genere un riesgo excesivo para las personas que realicen el proceso de erradicación. De igual forma, se establece que el gobierno debe realizar obligatoriamente los procedimientos de consulta previa con las comunidades afectadas y

se conformará una comisión de seguimiento por parte del Congreso sobre el programa de aspersión (Gaceta Congreso, 2019).

Como se evidencia anteriormente en los 3 documentos descritos anteriormente, el proceso en este segundo 'veto player' que ejerce presión sobre la toma de decisión del presidente, comienza en un momento posterior a las presiones ejercidas directamente por comunidades sobre la Corte Constitucional. Esto se puede presentar porque el debate sobre las consecuencias negativas del glifosato se da luego de la decisión del presidente Juan Manuel Santos de prohibir el uso del herbicida, además de el llamado de la Corte Constitucional a una regulación mediante una Ley de la República cuyo objeto sea regular los programas de erradicación con glifosato.

En cuanto los argumentos de fondo en el debate de control político, se evidencia cómo los congresistas hacen referencia a varias comunidades campesinas como las más afectadas con los efectos negativos de los herbicidas. De igual forma, se abre el debate con nuevos argumentos sobre las consecuencias negativas que conlleva el uso de glifosato, como los riesgos jurídicos, el incumplimiento de los Acuerdos de Paz que se fundamenta en la erradicación y sustitución voluntaria, y el riesgo de los herbicidas en zonas altamente lluviosas.

Ante la constante insistencia del actual gobierno del presidente Iván Duque de reanudar las aspersiones con glifosato para disminuir las hectáreas de coca en el país, los dos proyectos de ley muestran dos posturas diferentes del Congreso frente al gobierno. La primera se basa en estudios académicos y de salud que prueban los daños del glifosato sobre la salud y medio ambiente por lo que pretende prohibir el uso absoluto del glifosato. En este caso los costos para el gobierno son altos ya que tendría que rediseñar la política de erradicación de cultivos ilícitos sin el uso del herbicida. El segundo proyecto de ley, por su parte busca reglamentar el uso del glifosato siguiendo las indicaciones de la Corte Constitucional. Si bien legaliza el uso del glifosato, el proyecto de ley estipula que es bajo caso excepcionales donde el Estado no tenga control territorial y además cuenta con una supervisión constante del mismo Congreso sobre los programas. En este caso el costo, para el gobierno no sería tan grande como en el

primero, ya que modificaría su política obedeciendo los requisitos que se establecen en los artículos para el uso del glifosato.

d. Presiones de otras instituciones que pudieron incidir en el cambio de estrategia.

Como se establece en los objetivos, este trabajo pretende analizar principalmente a la Corte Constitucional y al Congreso de la República como posible ‘Veto Players’ frente a la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos en el marco de cooperación de Colombia con los Estados Unidos. Sin embargo, el análisis del cambio de estrategia de erradicación de cultivos durante el periodo de presidencial de Juan Manuel Santos, al prohibir el uso del glifosato, necesita abordar adicionalmente el proceso de presión que surgieron, dentro del propio gobierno, el Ministerio de Salud y el Consejo Nacional de Estupefacientes que incidieron directamente.

El Ministerio de Salud en el año 2015 realizó una recomendación sobre la suspensión de fumigaciones con glifosato basado en un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En este estudio, se clasifica al glifosato como un herbicida probablemente cancerígeno para humanos según la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer IAAC (Ministerio de Salud, 2015). De igual manera, en esta recomendación también se hace referencia al Auto de seguimiento 073 de la Corte Constitucional, en donde se establece el principio de precaución cuando existan indicios que indiquen la potencialidad de un daño a la salud, evidenciando la presión previa de la Corte.

Por su parte, el Consejo Nacional de Estupefacientes con siete votos a favor y uno en contra, aprobó la suspensión de aspersiones aéreas con glifosato. De acuerdo con el Ministerio de Salud (2015), esta decisión tuvo en cuenta la recomendación que elevó el Ministerio de Salud y a través de la resolución 0006 en uso de sus facultades legales, ordenando la suspensión.

e. Cambios y continuidades de las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos en materia antidrogas.

Como se evidencia a lo largo del capítulo, las comunidades, principalmente indígenas y afrodescendientes del país tuvieron una incidencia en el cambio de estrategia que se implementó en la lucha contra la erradicación de cultivos ilícitos. Sin embargo, es necesario analizar los cambios y continuidades que se presenciaron en las relaciones bilaterales entre ambos países para determinar si efectivamente la presión generada por actores domésticos logró tener un impacto en la política exterior. Para el análisis de estos cambios es importante entender la aparente “tensión” en las relaciones bilaterales que se ha presentado por el incremento de hectáreas de cultivos ilícitos y la suspensión de la erradicación aérea con glifosato, el cual constituyó un elemento clave dentro de la lucha antidrogas dentro del Plan Colombia. De acuerdo con el gobierno de Estados Unidos, el potencial de producción de cocaína cayó en el 2012 hasta 170 toneladas métricas, lo cual representaba el nivel más bajo en dos décadas, sin embargo, a partir del 2013 aumentó llegando a sus puntos más altos entre el 2014 y 2017 (CRS, 2019, p.35).

El cambio de estrategia que se presentó principalmente con la suspensión del uso de aspersiones aéreas con glifosato en el 2015, en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, produjo en concreto cuatro efectos con los cuales se pretende analizar la evolución de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. El primero es el apoyo por parte del presidente Barack Obama a la implementación de los Acuerdos de Paz firmados en el año 2016 y su estrategia de erradicación de cultivos ilícitos bajo el componente de erradicación voluntaria y programas de sustitución de cultivos ilícitos mediante el PNIS. El segundo se presenta con las presiones ejercidas por parte del electo presidente Trump al gobierno de Colombia para utilizar las aspersiones aéreas con glifosato y así, disminuir las hectáreas de coca que representan un record histórico, a través de comunicados en los que afirmaba la posible descertificación al país. El tercero son las presiones ejercidas informalmente por el embajador de los Estados Unidos a jueces de la Corte Constitucional para, en uno de los puntos, reanudar las aspersiones con glifosato. Por último, se tendrá en cuenta, el apoyo financiero y político que ha recibido Colombia por parte del Congreso de los Estados Unidos, incluso de congresistas del partido de gobierno (republicano).

En primer lugar, el apoyo por parte de presidente Obama a la implementación del acuerdo se entiende bajo la idea de que el Plan Colombia evoluciona con el cambio de presidentes y de condiciones que se le implantan desde ambos países. De acuerdo con el Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos CRS (2019), las relaciones bilaterales se basaron en una nueva fase, anticipándose al proceso de post conflicto en Colombia. En el año 2017 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la financiación del programa ‘Paz Colombia’ promovido por la administración Obama para la asistencia e implementación del acuerdo, donde se aumentó la financiación de 300 millones de dólares en el 2015 a 391.3 millones de dólares. Esta asistencia suministrada tenía como foco especial la erradicación manual de cultivos de coca, apoyo a la Policía Nacional de Colombia y esfuerzos en reforma judicial (CRS, 2019, p.37).

A través de USAID, el gobierno de Obama ayudó a financiar programas de desarrollo alternativo para asistir a las comunidades en la transición de la dependencia de cultivos ilícitos a través de programas de sustitución de cultivos y asistencia con infraestructura y mercados (CRS, 2019, p.41). Según Adam Isacson, experto en la Oficina de Washington de Latinoamérica WOLA, esta “ausencia del recorte de presupuesto en ayuda representa un gran apoyo a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia” (Colombia Reports, 2019).

Como compromiso de gobierno, también se destaca que la administración Obama brindó apoyo al proceso de paz en Colombia mediante el nombramiento de un representante de los Estados Unidos en la mesa de dialogo (CRV, 2019, P.7). Se trató de Bernard Aronson, el cual jugó un papel importante en el diálogo político entre ambos países para informar al gobierno estadounidense de los avances y generar una postura de apoyo durante dicho proceso.

En segundo lugar, se presenta una tensión entre las relaciones de ambos países cuando el presidente electo Trump, realizó declaraciones sobre la posible descertificación al gobierno colombiano por parte de los Estados Unidos. Estas declaraciones, fueron producto de la preocupación de los Estados Unidos por el incremento de los cultivos

ilícitos en Colombia, sin embargo, no pasó a ser más que una amenaza del presidente para ejercer presión al gobierno colombiano de intensificar acciones para reducir las hectáreas sembradas de cultivos ilícitos. En el marco del Dialogo de Alto Nivel entre Estados Unidos y Colombia en marzo de 2018, se generó el compromiso por parte del gobierno colombiano de reducir la producción de cocaína en un cincuenta por ciento para el 2023, mediante el fortalecimiento de la cooperación entre ambos países (CRS, 2019, p.37).

Como seguimiento a este acuerdo, en una reunión del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Mike Pompeo con el canciller, Carlos Holmes y el embajador de Colombia en Washington, Francisco Santos, se hizo explícita la intención del gobierno de Trump para retomar las aspersiones con glifosato y lograr reducir las hectáreas de coca. De acuerdo con Mike Pompeo, el uso del químico es una herramienta importante en la lucha contra el narcotráfico (Caracol Radio, 2019).

A pesar de las declaraciones que ponían en duda la certificación del Estado colombiano, y la intención del presidente Trump de recortar en un 36 por ciento del presupuesto de ayuda, se estableció la misma cantidad de presupuesto para el año 2018 que en el año 2017 (Colombia Reports, 2018). Esto se puede entender a partir de un análisis que hace Bernard Aronson en el que precisa que el presidente Trump ha apoyado la implementación de los acuerdos, sin embargo, no ha sido su foco principal porque los acuerdos terminados no ocurrieron bajo su periodo presidencial, sin embargo, comparte la preocupación del incremento de coca en los últimos años (The Washington Post, 2018). En otra entrevista, Bernard Aronson afirma que: “Acá es importante tomar nota de lo que dice el gobierno norteamericano y lo que hace. Estados Unidos no descertificó a Colombia, apoya el proceso de paz, sigue trabajando estrechamente con las entidades del Estado colombiano en la construcción del desarrollo rural y en la lucha contra el narcotráfico.” (El Espectador, 2017).

En tercer lugar, es importante señalar la presión a la que se vio sometida la justicia colombiana cuando el gobierno de los Estados Unidos decidió, a través de el departamento de Estado, retirar la visa a tres magistrados. De acuerdo con Semana

(2019), la presidente de la Corte Constitucional, Gloria Ortiz, le presentó al presidente Iván Duque su inconformidad frente a la incapacidad del Estado de brindarles garantías para continuar la expedición de sentencias. Estas acusaciones se presentan en el marco de las objeciones presidenciales por parte de Iván Duque a seis puntos de la Ley Estatutaria de la JEP, que tienen temas como la extradición y el glifosato.

Por último, es necesario revisar el apoyo financiero y político que el Congreso de los Estados Unidos le ha brindado al Plan Colombia desde su inicio hasta la actualidad. El Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos (2019, p.37) establece que, si bien el presupuesto de asistencia se redujo desde el 2008, desde el 2017 ha venido incrementándose para apoyar la paz y la implementación de los acuerdos. Esto indica que financieramente, las relaciones entre ambos países parecen ser apoyadas desde el Congreso de los Estados Unidos, especialmente a los programas de financiación para la implementación de los acuerdos.

En adición, ante las declaraciones de Donald Trump de no certificar a Colombia en la lucha contra las drogas ilícitas, los senadores del partido de gobierno (Republicano), Rick Scott y Marco Rubio le han insistido al presidente para que certifique al país. De acuerdo con Flapol (2019), los senadores afirman que han sido testigos de los resultados que ha traído la asociación, por lo que esperan que la Corte Constitucional autorice al gobierno para reiniciar las aspersiones aéreas con glifosato. También sostienen que Colombia es el país más proactivo en contra del narcotráfico en el hemisferio de occidente junto con los Estados Unidos, por lo que es importante mantener esta relación en la región.

Como se evidencia anteriormente, desde la suspensión de la fumigación aérea por parte del Estado colombiano, las relaciones bilaterales con los Estados Unidos parecen mantenerse estables a pesar de algunos episodios que han generado presión al gobierno de Iván Duque ante la preocupación del aumento de cultivos ilícitos en el país. En este contexto, los cambios en la relación entre ambos países se enmarcan en la reestructuración presupuestaria que hace el Congreso para apoyar con un aumento los Acuerdos de Paz firmados en el 2016 y el apoyo que se presentó principalmente por el

gobierno de Barack Obama en la formulación de programas adecuados al post conflicto. Este gobierno priorizó en el plan, programas sociales y programas de erradicación manual de los cultivos a través de programas de sustitución principalmente.

En el periodo del presidente Trump se pueden explicar las presiones ejercidas mediante la puesta en duda de la certificación, la cancelación de visas a jueces de la Corte Constitucional y reuniones bilaterales, la cuales se presentaron a razón del aumento en los cultivos ilícitos y la necesidad de compromiso del gobierno colombiano por disminuir las cifras. Sin embargo, estas presiones no tuvieron un costo mayor debido a que finalmente se certificó al país y, además, el Congreso logró aprobar el presupuesto para el 2018 de igual magnitud al del 2017 para financiar los paquetes de ayuda.

6. CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL IMPACTO QUE TUVIERON LOS ACTORES SOCIALES SOBRE EL CONGRESO Y LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA RELACIÓN BILATERAL ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS.

A continuación, se presenta un diagnóstico del impacto que lograron generar actores sociales a través de los veto players seleccionados sobre la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato y la repercusión en la relación bilateral entre Colombia y los Estados Unidos. Si bien la evidencia permite reconocer que las presiones ejercidas a través de la Corte lograron modificar la estrategia, en cuanto al uso de glifosato, en materia internacional los costos fueron más políticos que económicos. En principio, con el presidente Obama, se evidencia cómo la estrategia de erradicación fue rediseñada para aplicarse en los programas que daban vida a la implementación de los acuerdos de paz, basados principalmente en la erradicación manual y sustitución de cultivos ilícitos. Luego con Trump, ante la preocupación del incremento de hectáreas cultivadas se intentó presionar al gobierno de Duque para aumentar los esfuerzos en erradicar cultivos mediante la reanudación de las aspersiones aéreas. Sin embargo, el apoyo financiero fue el mismo que en el 2017 y va orientado a continuar con la implementación de los programas acordes al Acuerdo de Paz.

En primer lugar, se destaca que los actores que lograron generar un cambio en la estrategia, mediante tutelas interpuestas en la Corte, son principalmente comunidades indígenas y afrodescendientes a las que se les vulneraron sus derechos mediante la fumigación con glifosato. En respuesta a estas demandas, la Corte Constitucional creó jurisprudencia que con base en dos principios fundamentales para presionar mediante altos costos judiciales y políticos al gobierno de Juan Manuel Santos. Estos dos principios son el derecho a la consulta previa, el cual le da visibilidad a las comunidades afectadas y participación en las políticas que el gobierno implemente en sus territorios. Posteriormente la Corte, bajo el principio de prevención, estableció los parámetros para que ante cualquier evidencia de posibles riesgos negativos a la salud y medio ambiente se detuviera el uso de las aspersiones aéreas con el herbicida glifosato. Estas consideraciones fueron tomadas posteriormente en el decreto que hasta el momento mantiene suspendidas dichas fumigaciones y además hace referencia a estudios donde efectivamente se refieren a afectaciones negativas.

En cuanto a los costos generados por el Congreso de la República a la toma de decisión del presidente en materia de estrategia de erradicación de cultivos, fue necesario incluir el gobierno de Iván Duque, ya que el debate citado y los proyectos de ley en esta materia, surgen como consecuencia de la sugerencia de la Corte Constitucional para que este órgano legisle. El debate de control político sobre el Ministro de Defensa es una muestra de los costos políticos que le ha generado al uso de glifosato. Se destacan argumentos en los cuales la reanudación de la aspersión aérea podría generar riesgos jurídicos elevando los costos económicos para el Estado por causa de la indemnización a las víctimas y costos sociales al cambiar el foco de los Acuerdos de paz que establecen como prioridad la erradicación manual y sustitución de cultivos. Los dos proyectos de ley presentados, a pesar de no estar adelantados en su proceso, permiten ver que están siendo llevados por congresistas que critican el uso del glifosato. De pasar cualquiera de los dos proyectos representaría un re diseño en la estrategia de uso de glifosato ya que en uno lo prohíbe y en el segundo lo limita a ser la herramienta de última opción.

La evidencia permite establecer que los actores domésticos que acudieron a la Corte Constitucional y fueron referenciados en el debate y proyectos de ley, sí tuvieron una

incidencia en la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato. Los costos durante la presidencia de Álvaro Uribe no tuvieron los efectos que en los gobiernos posteriores, principalmente porque durante su gobierno no se tuvieron en cuenta los fallos de las comunidades que habían acudido ante la Corte, ni existía la jurisprudencia suficiente en cuanto a derechos de comunidades afectadas, y tampoco había actividad suficiente en el Congreso que representara los costos necesarios para propiciar el cambio de políticas. Durante el gobierno del presidente Santos, los costos generados principalmente por la Corte, no le permitieron al gobierno Santos continuar con esta estrategia, por lo que su estrategia de erradicación a través del PNIS se fundamentó en la erradicación manual y sustitución de cultivos. El gobierno del presidente Iván Duque por su parte, ha mostrado interés en reanudar e intensificar las aspersiones, sin embargo, la Corte Constitucional no ha dado vía libre para su reanudación, y por su parte, el Congreso de la República se encuentra en proceso de legislación sobre el tema para dar permiso con condiciones o prohibir el uso del glifosato totalmente, lo que apunta por lo menos a un cambio gradual de la estrategia frente al molde que orientó la ofensiva antidrogas de la administración Uribe Vélez, estimulado actualmente y esencialmente por la política doméstica en efectos de costo moderado de tipo social (presiones ciudadanas) e interinstitucional (presiones de Corte y Congreso). El proceso de paz con las Farc probablemente fue un factor catalizador, pero no necesariamente causal, del cambio en la estrategia antinarcóticos, ya que estos jugadores locales efectivamente fueron decisivos para constituirse como veto players donde pudieron ejercer mayor influencia indirecta sobre el gobierno de turno (La Corte). Cabe aclarar que entre jugadores locales que vetaron o se opusieron y el propio gobierno Santos no se dio una relación de conflicto puro, ya que por ejemplo y como se observó brevemente, Ministerios como el de Salud sostuvieron posiciones afines a la modificación parcial o total de la estrategia de erradicación aún antes de la firma definitiva del Acuerdo de paz en 2016.

Sobre las relaciones bilaterales entre Colombia y los Estados Unidos, se evidencia que la suspensión de las fumigaciones aéreas representa hoy un tema de gran importancia para el gobierno de ambos países ante el aumento exponencial de los cultivos ilícitos. Durante el gobierno de Barack Obama se estableció una sincronización entre los intereses de la Casa Blanca y los de la rama legislativa estadounidense en el sentido de

que el plan 'Paz Colombia', borrador elaborado por el gobierno Santos fue respaldado por ambos órganos, aumentando los recursos destinados a los programas de ayuda social, con énfasis en erradicación manual. El clima político es parcialmente diferente ahora ante el gobierno del presidente Donald Trump, el cual ha presionado mediante anuncios de una posible descertificación a Colombia, y mediante presiones al órgano judicial colombiano con la suspensión de visas y la celebración de reuniones en privado con magistrados, cuestionando, al igual que la administración Duque, algunos puntos de la justicia transicional y en particular la conexidad entre narcotráfico y conflicto armado y la preponderancia de la sustitución voluntaria. Dentro de esta presión se hace referencia a la necesidad de retomar las aspersiones con glifosato como eje importante en la lucha antinarcóticos. A pesar de esto, lo hechos muestran que decidió acreditar al país para recibir ayuda en estos temas con el compromiso del disminuir los cultivos, probablemente también influenciado por las presiones del Congreso estadounidense para certificar y destinar los mismos recursos que hubo el año anterior. El Congreso por su parte, ha hecho explícito el compromiso de los Estados Unidos por conservar las relaciones basadas en una cooperación a través del Plan Colombia con el aumento de recursos desde el 2016.

En términos generales se puede afirmar que, a pesar de los cambios internos en la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos, por la suspensión de aspersiones aéreas con glifosato, la relación entre ambos países es aún estable. Estados Unidos sigue apoyando programas de sustitución de cultivos ilícitos y erradicación manual, al igual que el actual gobierno colombiano se ha comprometido en mantener una cercanía con los Estados Unidos como factor fundamental de la lucha contra el narcotráfico. En otras palabras, los costos impuestos externamente por parte de la Casa Blanca sobre el gobierno colombiano y magistrados en aras de retomar las aspersiones aéreas entre el fin de la administración Obama y el transcurso de la administración Trump no han sido tan notorios como los costos domésticos impuestos por estos veto players que se han expresado a través de la Corte Constitucional, y mientras el Congreso colombiano no adopte una regulación definitiva, el outcome del retorno a una ofensiva dura contra los cultivos como la del período de la Seguridad Democrática no será factible, propiciando por lo menos una moderación de la estrategia antidrogas o escenario intermedio de

acuerdo con el modelo causal propuesto: costos domésticos moderados y reforma parcial de la política.

El análisis realizado anteriormente permite establecer las relaciones observadas mediante el uso del process tracing de acuerdo con la metodología planteada al inicio del trabajo. En primer lugar, como factores causales determinados a través del Congreso y la Corte Constitucional, se concluye que efectivamente las instituciones actuaron como veto players frente a las políticas del gobierno en materia de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato. El primer jugador tuvo una incidencia mucho mayor, como presión directa en representación de comunidades indígenas y afrodescendientes principalmente. Estas comunidades lograron generar jurisprudencia a través de tutelas para que se les reconociera el derecho a la consulta previa y les implementara el principio de precaución ante cualquier afectación negativa a la salud y medio ambiente, lo que fue fundamental en las consideraciones del presidente Santos y las recomendaciones de su gabinete para suspender la aspersión aérea en el país. Para el caso del Congreso, como se analizó anteriormente, hasta el momento se encuentra en proceso legislativo frente a este tema del uso de aspersiones aéreas con glifosato, sin embargo, el debate y los dos proyectos de ley muestran un interés del legislativo de controlar y/o prohibir las aspersiones aéreas como estrategia de erradicación de cultivos ilícitos.

Frente a los efectos analizados, se evidencia que las causas (veto players) lograron efectuar cambios mediante la suspensión de aspersiones aéreas a nivel nacional, sin embargo, se presenta una continuidad en la cooperación antidrogas con los Estados Unidos en el marco de las relaciones bilaterales. Los efectos a nivel nacional fueron mayores, causando una reestructuración de la estrategia antidrogas mediante la puesta en marcha de programas de sustitución de cultivos, dando énfasis a la erradicación manual. Por otro lado, los efectos a nivel internacional evidencian que las relaciones entre ambos países se mantienen “estables”, mediante el apoyo del gobierno del presidente Obama y el Congreso de los Estados Unidos, financiando programas de ayuda social y de igual forma programas de erradicación manual. Si bien el gobierno del presidente Trump presionó con la descertificación, el gobierno ha manifestado la

necesidad de trabajar conjuntamente con Colombia ante la preocupación con el alza en cultivos ilícitos.

El mecanismo causal desarrollado en el trabajo, permite afirmar que existió una receptividad por parte de la Corte constitucional frente a las demandas de las comunidades indígenas y afrodescendientes que acudieron a este órgano para defender sus derechos fundamentales y por consiguiente, lograr la suspensión de aspersiones aéreas con glifosato. De igual forma, estas presiones de los veto players generaron costos moderados al gobierno del presidente Duque para alinearse totalmente con la política dura de la Casa Blanca de erradicación de cultivos ilícitos. Ante esto, hoy surgen presiones desde el gobierno de Trump y el mismo gobierno de Duque hacia la Corte Constitucional para reanudar las fumigaciones, sin embargo, este órgano y el Congreso de la República han mostrado una posición firme frente a los daños que las aspersiones generan para la salud y medio ambiente, por lo que representan un impedimento a las políticas que pretenden ambos gobiernos.

Como análisis bajo el paradigma neo institucional se comprueba que las instituciones en este caso, fueron accedidas por actores domésticos para usarlas como restricciones del juego político y los procesos de toma de decisión, donde los incentivos de acudir a la Corte y el Congreso fueron mayores con el presidente Santos al existir una jurisprudencia que garantizaba sus derechos fundamentales y un contexto en el que las comunidades étnicas tenían más reconocimiento gubernamental que en el de Uribe. En este sentido, es evidente que los individuos respondieron a lógicas guiadas por la elección racional para acudir a instituciones con el fin de maximizar su utilidad (bienestar), y generar restricciones de acción frente a los programas que llevaba el gobierno. Estos cambios de comportamiento son también analizados a partir de condiciones de equilibrio generado entre instituciones donde, estos veto players generaron costos políticos, económicos y sociales. Esta actividad de transacciones políticas se pudo comprobar a través de costos generados entre instituciones colombianas como la Corte, el Congreso y el gobierno, y por parte de las instituciones estadounidenses como el Congreso y La Casa Blanca.

7. CONCLUSIONES

Este trabajo quiso evidenciar qué impacto tienen las presiones ejercidas por actores sociales domésticos sobre la toma de decisión de política exterior en Colombia, basándose en el hecho de que estas presiones son muchas veces marginadas del análisis de política exterior bajo el paradigma presidencialista. Para ello, se propuso la pregunta: ¿cómo influyó la presión institucional de actores societales domésticos para modificar la estrategia antidrogas y en particular la cooperación de Colombia con los Estados Unidos en el componente de erradicación de cultivos ilícitos durante los periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque? Como ruta analítica se realizó un tejido metodológico donde se recopiló sentencias de la Corte a favor de comunidades indígenas y afrodescendientes afectadas por el uso de glifosato y presiones en el Congreso a través de un debate de control político y dos proyectos de ley relacionados con el uso de las aspersiones aéreas con glifosato. A través de una adaptación del modelo de ‘presidential contestation’, se logró darle visibilidad a actores sociales que pueden generar costos importantes al gobierno para generar cambios en políticas, incluso en política exterior.

Como resultado, se encontró que actores sociales efectivamente pueden ejercer presión acudiendo a órganos institucionales receptivos y de esta manera pueden hacerle contrapeso a las decisiones presidenciales, incluso en condiciones de presiones sistémicas o internacionales fuertes, como las de EE.UU, una potencia muy superior a Colombia y que tradicionalmente ha ejercido una influencia asimétrica en las agendas de seguridad y de política exterior por la vía del alineamiento voluntario de varias administraciones, como la de Álvaro Uribe. La estrategia de erradicación con glifosato, que tenía un componente alto mediante el uso de aspersiones aéreas, fue en gran medida objetada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a favor de los derechos indígenas y afrodescendientes. El proceso de negociación para un Acuerdo de paz con las Farc (2012-2016) fue un contexto que facilitó la discusión nacional sobre la idoneidad de la estrategia antidrogas, sumado a un presidente liberal (Santos) que impulsó una revisión del enfoque a nivel internacional, pero no fue lo que determinó el cambio parcial de la política. En cuanto a las relaciones bilaterales con los Estados Unidos se evidencia que, si bien las presiones ciudadanas generaron un cambio a nivel

nacional de políticas y de relacionamiento interinstitucional, la relación con los Estados Unidos se mantiene constante, con un apoyo importante del gobierno estadounidense y de su Congreso en materia de erradicación de cultivos ilícitos, con o sin el uso de aspersiones aéreas con glifosato. Si bien la administración Obama respaldó el giro en la estrategia de erradicación en Colombia y el proceso de paz, nunca aceptó los efectos tóxicos de las aspersiones aéreas con glifosato y continuó presionando por el ascenso de los cultivos, lo que permite pensar que el estímulo principal del cambio no fue externo.

Es importante aclarar que, aunque este modelo permitió sugerir relaciones causales entre las presiones domésticas y sus efectos a nivel macro, estas presiones sirven como complemento de otros factores que inciden en el proceso de toma de decisión, dentro del análisis multifactorial de la política exterior, ya que la toma de decisión en gran medida surge de decisiones directamente vinculadas con el presidente, como respuestas a diversos estímulos del sistema internacional. De igual forma, este trabajo puede ser complementado abriendo nuevas discusiones en torno al clientelismo en Colombia y sus efectos externos, ya que podría evidenciarse como mecanismo sedimentado en las relaciones institucionales entre el Congreso y el Ejecutivo, condicionando la realización de proyectos de ley o debates que perjudiquen al gobierno, a pesar de las presiones ciudadanas de reforma, y generando incentivos burocráticos que dificultan que la rama legislativa se pronuncie profundamente sobre la agenda de política exterior. Por lo cual, aunque el Congreso es el espacio institucional más democrático en términos de la representación ciudadana por elección nacional y territorial, ha sido la Corte Constitucional la que mejor ha reflejado los intereses de las comunidades afectadas para el tema abordado.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Arias, X. C., & Caballero, G. (2003). “*Instituciones, Costes de Transacción y Políticas Públicas: un panorama*”. *Revista de Economía institucional*, N. 8, pp. 117-146.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*.
- Bocchi, D. (2013). La política exterior colombiana y el costo de ignorar a las organizaciones no gubernamentales. 24.

- Borda , S., & Tickner, A. (2011). relaciones internacionales y política exterior de colombia. 608.
- Borda, S. (2007). *LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?*. Bogotá: online.
- Borda, S., & Arlene Tickner. (2011). Introducción. En c. p. Tickner, *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia* (págs. 21-48). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Cámara de Representantes . (2019). ACTAS DE COMISIÓN. *Gaceta del Congreso*, 1-118.
- Cámara de Representantes . (2019). PROYECTOS DE LEY. *Gaceta del Congreso*, 1-34.
- Caballero, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *Universidad de Santiago de Compostela España*, 9-27.
- Caracol Radio . (16 de agosto de 2019). Narcotráfico . *EE.UU. asegura que glifosato es importante para lucha contra las drogas*.
- Carrasco, D. (2016). Proceso de toma de decisión en política exterior: quién y cómo decide Elementos para su comprensión. *InterNaciones*.
- Castillo , E. D. (2013). LA TOMA DE DECISIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA. *Revista Global Iure*, 1-13.
- Cepeda, C., & Tickner , A. (2011). Las drogas ilícitas en la relacion Colombia- Estados Unidos: balance y perspectivas. En A. Gaviria , & D. Mejia, *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (págs. 205-234). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. En *Políticas Science and Politics 44* (págs. 823-830). University of California, Berkeley.
- Colombia Reports. (23 de marzo de 2018). News. *US will again give \$391M in aid to Colombia, despite Trump effort at cuts*.
- Congreso Visible. (s.f). Representante a la Cámara Harry Giovanni González García. *CongresoVisible.org*.
- Congreso Visible. (s.f). Representante a la Cámara Juan Carlos Losada Vargas. *CongresoVisible.org*.
- Congreso Visible. (s.f). Representante a la Cámara Juanita María Goebertus Estrada. *CongresoVisible.org*.
- Consejo Nacional de Estufepacientes . (2015). *Resolución Número 0006*. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional . (3 de agosto de 2017). *Sentencia C-493/17* . Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-493-17.htm>
- Corte Constitucional. (13 de mayo de 2003). *Sentencia SU.383/03*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/SU383-03.htm>
- Corte Constitucional. (26 de enero de 2009). *Auto 004/09* . Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>
- Corte Constitucional. (26 de enero de 2009). *Auto 005/09* . Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>
- Corte Constitucional. (27 de marzo de 2014). *Auto 073/14* . Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2014/A073-14.htm>
- Corte Constitucional. (7 de febrero de 2017). *Sentencia T-080/17* . Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-080-17.htm>

- Corte Constitucional. (21 de abril de 2017). *Sentencia T-236/17* . Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236-17.htm>
- Corte Constitucional. (8 de mayo de 2017). *Sentencia T-300/17* . Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-300-17.htm>
- Corte Constitucional. (18 de julio de 2019). *COMUNICADO No. 26*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2026%20comunicado%2018%20de%20julio%20de%202019.pdf>
- CRS. (2019). *Colombia: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service.
- CRS Report for Congress. . (2005). *Plan Colombia: A Progress Report*. Congressional Research Service The Library of Congress.
- Dallanegra, L. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA*, 37-73.
- David, H. G., Badillo, R., & Rodriguez, M. (2019). *Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018*. OASIS.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS*. Bogotá D.C: Defensoría del Pueblo.
- Del Campo, E. (2002). *Los Grupos de Presión* . en ROMÁN MARUGÁN, Paloma (coord.) “Sistema Político Español”: Editorial Mc Graw Hill.
- Dion, M., & Russler, C. (2008). *Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia*. Cambridge University Press.
- DNP. (2006). *BALANCE PLAN COLOMBIA 1999 – 2005*.
- DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo, Estado Comunitario: desarrollo para todos*.
- DNP. (2010). *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO*.
- Dougherty, J. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- El Espectador. (24 de septiembre de 2017). Debate. *Las frustraciones con la implementación son inevitables: Bernard Aronson*.
- FIP. (2018). *¿sustitución de cultivos ilícitos? La implementación, los rezagos y las tareas pendientes*. Bogotá.
- FLAPOL. (5 de agosto de 2019). FEDERAL. *Marco Rubio, Rick Scott: Re-certify Colombia in the fight against drugs*.
- France 24. (15 de mayo de 2019). América Latina. *Controversia en Colombia por retiro de visas estadounidenses a magistrados*.
- GAO. (2018). *COLOMBIA U.S. Counternarcotics Assistance Achieved Some Positive Results, but State Needs to Review the Overall U.S. Approach*. United States Government Accountability Office.
- Giacalone, R. (2012). Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances. *Foreign Policy Analysis*, 335-353.
- González, C. H., Mesa, J. C., & Londoño, G. A. (2016). *POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA 2010-2014: ¿GIRO A LA AUTONOMÍA? Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. , 267- 291.
- Hall, P. A., & Taylor, R. (1996). “*Political Science and the Three New Institutionalism*”. *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- Hankla, C. (2015). *SAILING THE WATER’S EDGE: THE DOMESTIC POLITICS OF AMERICAN FOREIGN POLICY*. By Helen V. Milner and Dustin Tingley.

- Princeton: Princeton University Press, 2015. xv + 352 pp. *New England Journal of Political Science*, 1-5.
- Hoz, R. D. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. 15.
- Intrac. (2017). Process Tracing . 1-5.
- Klaveren, V. (1988). PNUD-CEPAL. ANALISIS Y FORMULACIÓN DE LA POLITICA EXTERIOR. 150.
- Long, T., Bitar, S., Jim, & Jimenez, G. (2019). Domestic Contestation and Presidential Prerogative in Colombian Foreign Policy. *Bulletin of Latin American Research*, 17.
- Losada, R., & Casas, A. (2010). *Enfoques para el Análisis Político*. Bogotá, D.C: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Macías, E. (2018). Discurso posesión presidencial Iván Duque. Bogotá: <http://blogs.eltiempo.com/la-sal-en-la-herida/2018/08/08/discurso-macias-mas-claro-no-canta-gallo/>.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). "The new institutionalism: organizational factors in political life". *American Political Science Review*. No 78.
- Matus, C. (1987). PLANIFICACION y GOBIERNO. *Editorial Pomare*.
- Mejía, D. (2016). Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs. *Universidad de los Andes. Foreign Policy at Brookings*, 17.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (15 de mayo de 2015). *Consejo Nacional de Estupefacientes aprueba suspensión de fumigaciones con glifosato*. Obtenido de Boletín de Prensa No 114 de 2015: Boletín de Prensa No 114 de 2015
- Morales, E. D. (2013). LA TOMA DE DECISIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA. (Estudio de caso), 13.
- Moreno, M. M. (s.f). *MEMORIA HISTÓRICA DE LAS FUMIGACIONES 1978-2015*. MamaCoca- Indepaz.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990). *A Transaction Cost Theory of Politics*. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N. 4, pp. 355-367.
- Orduz, A. (2008). Aspersión aérea de cultivos en colombia. Una estrategia fallida. *WOLA*, 1-117.
- Pastrana, E. (2011). La Política Exterior Colombiana Hacia Sudamérica: de Uribe Santos.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. 57-81.
- Perez, G., & Valencia, L. (2004). El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. *Actualidad Contable FACES Año 7 N° 8*, 1-11.
- Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. Routledge.
- Rojas, D. M. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *análisis político n° 57, Bogotá*, 85-105.
- Sánchez, F., & Campos, S. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *OASIS*, 81-104.
- Semana. (5 de octubre de 2019). Justicia. *La justicia bajo presión: Estados Unidos les quitó la visa a tres magistrados*.
- Senado de la República . (2019). PONENCIAS. *Gaceta del Congreso* , 1-40.

- Senado de la República. (2 de agosto de 2019). PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA. *Gaceta del Congreso*, 1-40.
- Shepsle, K. A. (1986). "Institutional equilibrium and equilibrium institutions", pp. 51-81, en H. F. WEISBERG (ed): *Political Science: the science of Politics*. Agathon, Nueva York.
- The Washington Post. (2018 de agosto de 2018). Politics. *Trump administration sees new Colombian president as an ally in drug war*.
- Tickner, A., & Morales, M. (2015). Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Universidad de los Andes*, 35.
- Tsebelis, G. (2006). *políticas, Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones*. 2006: Princeton University Press.
- UNODC. (2019). *COLOMBIA Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Vargas, L. F. (2010). Debate entre política exterior y relaciones internacionales Una reactivación del orden teórico. *Revista Universidad EAFIT*, 17.
- Vargas, L. F. (2014). Actores no estatales y política exterior: una revisión preliminar del caso colombiano. *REVISTA ANÁLISIS INTERNACIONAL*, 1-18.
- Weingast, B. R. (1996). "Political institutions: rational choice perspectives", en GOODIN, R. E, y H. D, KLINGEMANN (eds): *A new handbook of political science*, pp. 167-190. Oxford University Press.

8. ANEXOS

Anexos

Tablas de Presiones domesticas en los Veto Players

Fase 1 Andres Pastrana – Alvaro Uribe Vélez (1999-2010)

Presiones en la Corte Constitucional			
No	Año	Actor doméstico	Descripción
1	2003	Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana	<p>Corte Constitucional. Sentencia SU -383 de 2003. Consulta previa sobre erradicación de cultivos de uso ilícito.</p> <p>“Corresponde a la Sala decidir si procede la protección constitucional transitoria de los derechos a la vida, salud, libre desarrollo de la personalidad, integridad cultural, participación, debido proceso y ambiente sano invocados por la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana contra la Presidencia de la República, los Ministerios del Interior y del Medio Ambiente –hoy del Interior y la Justicia, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial-, el Consejo Nacional de Estupefacientes, y cada uno de sus integrantes, el Director Nacional de Estupefacientes, y la Policía Nacional.” (CC, 2003)</p> <p>“En razón de que las entidades accionadas han dispuesto la aspersión aérea de herbicidas en la región de la amazonía colombiana, sin surtir el procedimiento de consulta previsto en el Convenio 169 de la OIT y ocasionando un daño ambiental considerable en sus territorios.” (CC,2003)</p> <p>“prevé mecanismos para proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales de la Amazonía Colombiana a ser consultados, antes de desarrollar las</p>
			Resuelve
			<p>1. TUTELAR los derechos fundamentales a la diversidad e integridad étnica y cultural, a la participación y al libre desarrollo de la personalidad de los pueblos indígenas y tribales de la amazonía colombiana.</p> <p>2. ORDENAR a la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior y la Justicia, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Consejo Nacional de Estupefacientes y a cada uno de sus integrantes, a la Dirección Nacional de Estupefacientes y a la Policía Nacional, consultar de manera efectiva y eficiente a los pueblos indígenas y tribales de la amazonía colombiana sobre las decisiones atinentes al</p>

		<p>medidas legislativas y administrativas que los afectan, y ii) si las normas de protección ambiental regulan medidas destinadas a suspender los procedimientos que vulneran los derechos e intereses colectivos, relacionados con el espacio, la seguridad y la salubridad públicos y el ambiente.”</p> <p>Link: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/SU383-03.htm</p>	<p>Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.</p>
<p>2</p>	<p>personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado</p>	<p>Corte Constitucional. Auto 004 de 2009. Protección de los derechos fundamentales de pueblos indígenas víctimas del desplazamiento forzado</p> <p>“Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.”</p> <p>“De manera particular, la Corte Constitucional hace referencia a la presencia creciente de cultivos de uso ilícito en sus territorios, principalmente con ocasión al desarrollo de actividades ilegales vinculadas al tráfico de drogas por parte de actores externos. Debido a este fenómeno, grupos indígenas</p>	<p>1. DECLARAR que los pueblos indígenas de Colombia, según lo advertido en esta providencia, están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas.</p> <p>2. se ordena la implementación de planes de salvaguarda para cada uno de los pueblos indígenas identificados en el auto</p>

		<p>han denunciado hechos de violencia en su contra por parte de actores económicos irregulares y grupos armados ilegales, quienes pretenden desplazarlos o exterminar su integridad física y cultural para abrir caminos que faciliten el desarrollo de esta actividad ilegal en sus territorios ancestrales.”</p> <p>“La Corte Constitucional también hace alusión a las fumigaciones de cultivos de uso ilícito sin el lleno de los requisitos del mecanismo de consulta previa que fueron contemplados en Sentencia SU-383 de 2003. Las fumigaciones no solo se extienden sobre los cultivos de uso ilícito sino sobre las siembras de pancoger, amenazando la subsistencia de las comunidades y poniendo en riesgo su subsistencia, en tanto se han visto afectadas sus actividades de caza y pesca.”</p> <p>Link: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm</p>	<p>proferido, encaminados a atender a la población indígena desplazada con un enfoque diferencial.</p>
3	<p>Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado</p>	<p>Corte Constitucional. Auto 005 de 2009. Protección de los derechos fundamentales de comunidades afrodescendientes víctimas del desplazamiento forzado</p> <p>“Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.”</p>	<p>1. CONSTATAR que los individuos y las comunidades afrocolombianos en situación de desplazamiento y confinamiento no son tratados de manera acorde con su status como sujetos de especial protección constitucional, en sí mismos</p>

		<p>“Dentro de los factores que han originado el desplazamiento individual y colectivo de esta población se encuentran las economías ilícitas de narcotráfico que tienen relación directa con el actuar de grupos armados ilegales, lo cual ha propiciado que las familias sean objeto de amenazas e intimidaciones para lograr que abandonen sus territorios, dando lugar a dinámicas de desplazamiento, confinamiento y resistencia.”</p> <p>“Adicionalmente, dicha Corporación resalta que la ausencia de control estatal en la protección de sus territorios ancestrales no solo han favorecido la ocupación irregular de colonos que desarrollan actividades de cultivo de uso ilícito, sino que además ha permitido la incursión de grupos armados ilegales. Esta condición se traduce en una pérdida del control que los pueblos afrocolombianos ejercen sobre sus tierras, lo cual amenaza la economía tradicional y la identidad física y cultural de estos grupos.”</p> <p>Link: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm</p>	<p>titulares de derechos individuales y colectivos fundamentales, y mercedores de atención y protección prioritaria y diferenciada; y DECLARAR que sus derechos fundamentales prevalecientes que están siendo masiva y continuamente desconocidos.</p> <p>2. CONSTATAR que la política pública de atención a la población desplazada carece de un enfoque integral de atención diferencial a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales que sufren, a los factores transversales que inciden en el desplazamiento y el confinamiento de esta población y los riesgos particulares que impactan de manera desproporcionada en sus derechos. DECLARAR que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de</p>
--	--	--	---

			prevención, protección y atención que responda a la realidad de las comunidades afrocolombianas.
--	--	--	--

Fase 2 Juan Manuel Santos (2010-2018)

Presiones en la Corte Constitucional			
No	Año	Actor doméstico	Descripción
1	1014	comunidades afrodescendientes de la región pacífica del departamento de Nariño en riesgo y víctimas de desplazamiento forzado	<p>Corte Constitucional. Auto 073 de 2014. Protección de las comunidades afrodescendientes del pacífico nariñense en riesgo y víctimas de desplazamiento forzado</p> <p>la Sala ha podido observar que, como se expresó en el auto 011 de 2009, a pesar de constituir una actividad legítima del Estado, la erradicación de cultivos ilícitos y las aspersiones aéreas con glifosato en los territorios colectivos de las comunidades negras del Pacífico de Nariño están generando un fuerte impacto sobre estos pueblos y los está poniendo en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo frente al desplazamiento forzado. En consecuencia, para la Sala es clara la necesidad de repensar la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos en el departamento de Nariño, de modo que ésta tenga una mayor efectividad, sin poner en riesgo a las comunidades étnicas ni afectar sus derechos, orientándose a desarrollar mecanismos conjuntos y coordinados con</p>
			Resuelve
			1. ORDENAR a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Nariño, y al Ministro de Salud y Protección Social que, con la participación de las comunidades afectadas y en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, realicen los estudios técnicos y científicos que correspondan para determinar el impacto de las actividades (1) de aspersiones aéreas con glifosato, y (2) de exploración y explotación minera, sobre (a) el medio

2	2017	Martín Narváez Gómez en calidad de Capitán del resguardo indígena Carijona de Puerto Nare (Guaviare)	<p>la población, que se enfoquen en los programas de sustitución de cultivos y ofrezcan oportunidades de desarrollo para las comunidades negras de la región, mitigando el riesgo de nuevos hechos de desplazamiento.</p> <p>Link: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2014/A073-14.htm</p>	<p>ambiente y (b) la salud de las personas, en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras de Nariño.</p> <p>2. ORDENA a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible dar aplicación inmediata al principio de precaución y ordenar la suspensión de las actividades que pongan en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de esa región.</p>
2	2017	Martín Narváez Gómez en calidad de Capitán del resguardo indígena Carijona de Puerto Nare (Guaviare)	<p>Corte Constitucional. Sentencia T-080 de 2017. Aspersión aérea con glifosato</p> <p>“el problema jurídico consiste en determinar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa, a la integridad étnica y cultural, a la libre determinación, a la salud en conexión con la vida y al medio ambiente sano de la comunidad étnica accionante, al realizar actividades de aspersión aérea con glifosato para erradicar cultivos ilícitos -aún cuando estas actividades se encuentren suspendidas por parte del Estado colombiano- sin adelantar proceso de consulta previa con los miembros del resguardo Carijona en Puerto Nare (Guaviare).”</p> <p>“Sala abordará el estudio de: (i) el derecho a la supervivencia física, cultural y espiritual de las</p>	<p>1. DECLARAR que a los demandantes, en tanto miembros de la comunidad indígena Carijona y sujetos de especial protección constitucional, se les desconoció el derecho fundamental a la realización de una consulta previa, libre e informada, frente a la implementación del programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos en sus territorios ancestrales en el departamento de Guaviare</p>

3	2017	Personería del	<p>comunidades étnicas, en tanto garantizaría de los modos de vida tradicionales; (ii) los impactos de la erradicación aérea de cultivos ilícitos con glifosato en la salud humana y el medio ambiente; (iii) el principio de precaución en materia ambiental y su aplicación para proteger el derecho a la salud y al medio ambiente sano de las comunidades étnicas; (iv) el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas y el derecho a la etno-reparación. Por último, (v) efectuará el análisis del caso concreto.”</p> <p>Link: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-080-17.htm</p>	<p>2. ORDENAR al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Ambiente y al Ministerio de Salud con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) a adoptar medidas de etno-reparación y compensación cultural frente a los impactos y perjuicios causados a la comunidad dentro de sus territorios por el desarrollo del programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos con glifosato, que garanticen su supervivencia física, cultural, espiritual y económica.</p> <p>3. ENCARGAR la dirección del proceso de consulta antes referido a la Defensoría del Pueblo, entidad que, una vez finalizadas las reuniones y mesas de trabajo, deberá verificar el cumplimiento del acuerdo en los términos pactados, en conjunto con el juez de primera instancia.</p>
				1. CONCEDER la tutela de los

	<p>municipio de Nóvita, Chocó</p>	<p>“El Personero Municipal de Nóvita, Chocó, interpuso acción de tutela contra varias entidades públicas del orden nacional para exigir la realización de una consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes en relación con la implementación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos por medio de aspersión aérea con Glifosato (PECIG), así como una indemnización por los daños causados por las aspersiones. El personero alega la ocurrencia de afectaciones a la salud, contaminación de fuentes hídricas y destrucción de cultivos lícitos.”</p> <p>Los programas de erradicación de cultivos ilícitos con el uso de glifosato “presentan un riesgo significativo para la salud humana y el medio ambiente”, y señaló que deben ser objeto de una regulación preferiblemente mediante Ley de la República “cuyo objetivo sea controlar dicho riesgo”.</p> <p>Link: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236-17.htm</p>	<p>derechos fundamentales a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes asentadas en ese municipio, así como del derecho a la salud y al ambiente sano de todas las personas que lo habitan.</p> <p>2. ORDENAR al Gobierno Nacional que por medio de las entidades que determine el Consejo Nacional de Estupecientes, adelante un proceso de consulta con las comunidades étnicas de Novita, Chocó, mediante un procedimiento apropiado, teniendo en cuenta los parámetros fijados en el apartado 4.7 de la parte motiva de esta sentencia, en orden a establecer el grado de afectación que el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), mientras estuvo vigente, causó en la integridad física, cultural, social y económica de dichas comunidades.</p>
--	--	--	--

				<p>3. ORDENAR al Consejo Nacional de Estupefacientes no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PEG), por las razones expuestas en esta sentencia.</p> <p>4. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, de manera conjunta, supervisen el cumplimiento de este fallo.</p>
4	2017	<p>Cabildos Indígenas Kiwe Ukwe, Yu'ċxijme, Yu'kh Zxiċkwe, Nasa Kwuma Te'wesx, Kwe'sx Kiwe y el resguardo indígena de Santa Rosa de Juanambú, Campo Alegre, Alpes Orientales y La Floresta Alto Coqueto</p>	<p>Corte Constitucional. Sentencia T-300 de 2017. Cabildos Indígenas</p> <p>Cabildos Indígenas Kiwe Ukwe, Yu'ċxijme, Yu'kh Zxiċkwe, Nasa Kwuma Te'wesx, Kwe'sx Kiwe y el resguardo indígena de Santa Rosa de Juanambú, Campo Alegre, Alpes Orientales y La Floresta Alto Coqueto contra la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>“comunidades indígenas accionantes afirma que entre abril de 2011 y junio de 2013, se realizaron cinco aspersiones aéreas con glifosato en el territorio perteneciente a estas comunidades. Estas aspersiones, según el apoderado, habrían afectado “cultivos de alimentación”, “cultivos de pan coger y algunas hectáreas dedicadas a pastos”, “áreas</p>	<p>1. CONCEDER la tutela del derecho fundamental a la consulta previa.</p> <p>2. definir el nivel de afectación, de acuerdo con los parámetros fijados en el capítulo 7 de la parte motiva de esta sentencia, sin desconocer las inquietudes y expectativas de las comunidades étnicas consultadas, con el fin de mitigar, corregir o restaurar los efectos de las medidas que pudieren tomarse sin su participación, sobre las riquezas culturales y naturales de las comunidades</p>

		<p>sembradas con fines espirituales y medicinales del cabildo indígena”, y “áreas de conservación forestal y fuentes hídricas protegidas por la comunidad indígena”</p> <p>Tambien miembros de las comunidades indígenas “fueron atacados” por miembros de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional que se encontraban realizando una operación de erradicación manual.</p> <p>Los accionantes representan a cinco cabildos indígenas nasa y a un resguardo, todos ubicados en el Departamento de Putumayo. Piden al juez constitucional que ordene la realización de consulta previa para las aspersiones aéreas de cultivos ilícitos cuando estas afecten sus territorios. Además solicitan una indemnización en abstracto de acuerdo con el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. Las entidades accionadas, además de argumentar la improcedencia de la tutela, señalan que el resguardo accionante no ha sido priorizado para las operaciones de aspersión, razón por la cual no se ha realizado en ese caso la consulta previa.</p> <p>Link: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-300ide-17.htm</p>	<p>afectadas.</p> <p>3. la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo deberán supervisar y acompañar el avance del cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia.</p>
5		Sentencia C-493 de 2017. Control automático de	1. Declarar EXEQUIBLE el

			<p>constitucionalidad del Decreto –Ley 896 de 2017</p> <p>El Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le otorga el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, que introdujo a la Constitución un artículo transitorio, por el que se faculta al Presidente para expedir decretos con fuerza de ley, cuyo contenido tenga por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del referido Acuerdo Final, profirió el Decreto Ley 896 de mayo 29 de 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS-”.</p> <p>Link: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-493-17.htm</p>	<p>Decreto Ley 896 de 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS-”.</p>
6	2019	Comunicado No. 26 Corte Constitucional. 18 de julio, 2019	<p>La corte constitucional reiteró y precisó los términos de la sentencia t-236/17 constitución política, en relación con las condiciones que debe cumplir el gobierno para poder reanudar el programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato</p> <p>Se realizó un pronunciamiento en atención a la solicitud realizada por el Gobierno, en la que le solicitó al Gobierno nacional concentrarse en cumplir</p>	2.

		<p>los 6 condicionamientos que se le impusieron en 2017, e indica igualmente que el Consejo Nacional de Estupefacientes solo podrá modificar la decisión de no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato cuando haya diseñado y puesto en marcha un proceso decisorio con las siguientes características mínimas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La regulación debe ser diseñada y reglamentada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos ilícitos, e independiente de esas mismas entidades. 2. La regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y otros riesgos, como el riesgo al medio ambiente, en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado. Este proceso de evaluación deberá realizarse de manera continuada. 3. El proceso decisorio deberá incluir una revisión automática de las decisiones cuando se alerte sobre nuevos riesgos. La legislación o reglamentación pertinente deberá indicar las entidades con la capacidad de expedir dichas alertas, pero como mínimo deberá incluirse a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público. 4. La investigación científica sobre el riesgo 	
--	--	---	--

		<p>planteado por la actividad de erradicación, que se tenga en cuenta para tomar decisiones, deberá contar con condiciones de rigor, calidad e imparcialidad, de acuerdo con los parámetros filados en el apartado 5.4.3.4 de esta providencia.</p> <p>5. Los procedimientos de queja deberán ser comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo.</p> <p>6. En todo caso, la decisión que se tome deberá fundarse en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente.</p> <p>Link: http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2026%20comunicado%2018%20de%20julio%20de%202019.pdf</p>
--	--	--

Presiones en el Congreso			
Numero	Fecha	Tema	Descripción
1	1/11/2018	Debate Control Político: Evaluar la decisión de reiniciar las aspersiones aéreas con glifosato para erradicar los cultivos ilícitos en Colombia.	HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL Sesiones ordinarias “por doscientos noventa y ocho millones de dólares, que haya más de cinco mil demandas que seguramente serán falladas de la misma manera, justamente porque una jueza de California pudo acceder a documentos que demuestran que Monsanto sabe desde hace mucho rato que el Roundup es cancerígeno o que tiene altísimas probabilidades de ser cancerígeno, como

		<p>ya lo había dicho la OMS, como lo demuestran suficientes estudios”(Losada, 2018)</p> <p>“responderle a quienes somos representantes del pueblo colombiano, sobre los temas que a ellos les afecta, y este sí que es un tema fundamental, porque de nuevo aquí lo que está en juego es la salud de los campesinos más pobres de Colombia, de los campesinos del Caquetá, del Putumayo, del Guaviare, del Guainía, del Vichada, de esos departamentos a los cuales el Estado nunca ha volteado a mirar, sino para llenarlos de tóxicos y químicos con el glifosato” (Losada, 2018)</p> <p>“En el 2015 se suspendió la fumigación con glifosato en Colombia, esa no fue una decisión digamos fácil de tomar del Estado colombiano y yo tampoco quisiera entrar a reflexionar a fondo sobre eso, simplemente fue una decisión que hay en Colombia basado principalmente en tres argumentos:”(González, 2018)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de Salud en 2015 dijo que no se podía y su principal argumento fue un informe de la Organización Mundial de la Salud 2. Consejo Nacional de Estupefacientes dijo que tampoco se podía. 3. Sentencia de la Corte Constitucional a través del auto 73 de 2014 juntos con sentencia en el 2017 (principio de precaución). <p>“Los frutos de las plantas que han sido rociadas no pueden ser consumidos antes de veintidós días y entonces si le cae una gota de este glifosato a una yuca en el departamento del Caquetá o a un plátano en el departamento del Putumayo, ¿vamos a poner a aguantar hambre a nuestros campesinos colombianos?, que de hecho los que hoy en día cultivan coca, se los digo porque yo sí visito las regiones del departamento del Caquetá, lo hacen es porque les toca” (González, 2018)</p> <p>“Observatorio de Drogas de Colombia, el Ministerio de Justicia coinciden los</p>
--	--	--

		<p>sitios, las regiones de Colombia donde hay coca con las regiones donde más llueve, así de sencillo, el Pacífico colombiano, los límites de Antioquia con Panamá, la Amazonía colombiana: Caquetá, Putumayo, Nariño, allá es donde más llueve y entonces si nos habían dicho que el glifosato no se podía usar sino seis horas después de la lluvia, cómo se va a controlar eso, cómo se organiza esa cosa.”(González,2018)</p> <p>“La Sentencia reciente de una Corte en los Estados Unidos de Norteamérica, verdad, ya Juan Carlos Losada ahorita en la constancia hizo referencia al asunto, se condenó a la empresa Monsanto a la dueña de esto y a Bayer que son los dueños del glifosato, a pagar la bobadita de doscientos millones de dólares” (...)“Por eso hay doscientos setenta y tres procesos, acciones en curso de reparación directa en Tribunales Contencioso- Administrativos de toda Colombia y en el Consejo de Estado colombiano, aquí a dos cuabras, suman</p> <p>en cuantía de riesgo jurídico, no estoy diciendo que ha estado condenado por eso el Estado colombiano, pero de riesgo jurídico, ciento treinta mil millones de pesos, ciento treinta mil millones de pesos súmele a la cuenta que llevamos, ciento treinta mil millones se pueden ganar o se pueden perder, no estoy diciendo que no, pero si el mismo Ministerio de Defensa acepta en el informe que me mandaron, que desde el 2008 son más las demandas que pierden que las que ganan, que más es la decisión del juez de la República de precaver y proteger a los ciudadanos que están demandando al Estado colombiano por la utilización del glifosato en las fumigaciones.” (González, 2018)</p> <p>“¿Vamos a castigar a los campesinos de Colombia? Los vamos a llevar a las cárceles a los que tienen un cuarto de hectárea, media hectárea que les toca, insisto, vivir de esa hoja de coca porque no tienen otro ingreso, ojalá, ojalá tuvieran los ingresos que tienen nuestros caficultores.” (...) “entonces no vamos a cumplir con el Acuerdo que ya suscribieron de los programas de</p>
--	--	---

			<p>erradicación voluntaria, porque también lo ha anunciado el Ministro de Defensa que no hay plata y que no se va a incorporar más personas al programa de erradicación voluntaria de sustitución de cultivos ilícitos y resulta que en Colombia hay más de noventa y siete mil familias colombianas a lo largo y ancho de este país, que está esperando que el Estado colombiano les cumpla”(González, 2018)</p> <p>“El Acuerdo de Paz no se inventó de la nada, la idea de un proceso de erradicación concertada, el Acuerdo de Paz lo que hizo fue reunir las lecciones aprendidas, muchas de ellas del propio gobierno Uribe estimados Representantes del Centro Democrático, como resultado de la implementación del Plan de Consolidación Integral de La Macarena, que fue un proceso durante el año 2005 y 2009 que había sido el proceso más efectivo de sustitución efectiva de cultivos ilícitos. Partía de cuatro principios básicos, si uno concierne con las comunidades es más efectivo, sí, ese proceso se hace además participando, que las comunidades mismas desarrollen qué es lo que quisieran hacer, qué cultivos quisieran plantar no, que sea oyendo a las comunidades es más efectivo. Si se hace, en una intervención integral, de la mano de medidas de desarrollo, se es más efectivo, y si eso además va de la mano de una estrategia de seguridad territorial, pues es más efectivo. Esa experiencia, que termina en su momento, en esos cuatro años, reduciéndose, óigase bien, el 86% de las hectáreas en cuatro años, esa experiencia del Penís es la que se replica en el Acuerdo de Paz y se recoge esa experiencia en lo que se llama y que muy bien recogía el Representante Hoyos en el Penís y en la articulación entre el Penís y en el PDET que está en el Acuerdo de Paz.” (Goebertus, 2018)</p>
<p>2</p>	<p>2019 (Ponencia para primer debate:</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2019 SENADO “Por el cual se prohíbe</p>	<p>Objeto de la ley: Los estudios científicos y la evidencia sobre los efectos del glifosato, revelan los elevados riesgos que representa la exposición, contacto y consumo de esta sustancia y sus diferentes derivados para la salud pública, colectiva e individual en cualquiera de sus modalidades y presentaciones. El presente proyecto de ley tiene como objeto preservar la vida, la salud y el</p>

	17 de octubre)	<p>el uso del Glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>ambiente de todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al glifosato y sus diferentes derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas –componente de lucha contra las drogas ilícitas–.</p> <p>Para dar cumplimiento al objeto de la iniciativa, a partir de la sanción de la ley se prohíbe el uso del glifosato o cualquiera de sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas –componente de lucha contra las drogas ilícitas–.</p> <p>Artículo 3º: La Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas- priorizará estrategias de erradicación y sustitución voluntarias de cultivos de uso ilícito, que contarán con medidas de acceso a tierras y activos productivos.</p> <p>Cita estudios académicos que comprueban los efectos dañinos del glifosato en la salud y medio ambiente</p> <p>De igual forma pone como ejemplo varios países del mundo que han seguido la tendencia de la prohibición de estos herbicidas en sus políticas nacionales.</p> <p>Autores: Antonio Eresmid Sanguino Paez, Guillermo Garcia Realpe, Gustavo Bolívar Moreno, Ivan Cepeda Castro, Aida Yolanda Avella Esquivel, Temistocles Ortega Narvaez, Alexander Lopez Maya, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Feliciano Valencia Medina, Luis Fernando Velasco Chaves, Luis Ivan Marulanda Gomez, Wilson Neber Arias Castillo, Julian Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo Torres Victoria, H.R. Maria Jose Pizarro</p>
--	----------------	---	---

3	2019	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2019 CÁMARA “por medio del cual se reglamenta la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito.”</p>	<p>Rodriguez, Carlos Alberto Carreño Marin. Estado actual de Ley: pendiente rendir ponencia para primer debate en senado</p>
<p>Objeto de la ley: La presente ley tiene por objeto determinar y establecer los requisitos necesarios para la utilización por parte del Estado de la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas, en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito, con el fin de combatir el narcotráfico y preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional. (Gaceta del Congreso, 2019)</p> <p>Artículos importantes:</p> <p>El Estado colombiano únicamente podrá realizar la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas como la última opción, en el marco de la lucha contra el narcotráfico y los cultivos de uso ilícito, cuando grupos criminales controlen el territorio de manera tal que se genere un riesgo excesivo para las personas que realicen el procedimiento de erradicación, y siempre y cuando exista una necesidad militar o policial, se obtenga una ventaja militar o policial significativa luego de realizado el procedimiento, sea imposible la utilización de otros métodos de erradicación o de otras sustancias menos dañinas de los otros derechos constitucionales en tensión, y los daños colaterales de la operación sean proporcionales a la ventaja obtenida.</p> <p>El Gobierno nacional deberá realizar obligatoriamente los procedimientos de consulta previa con las comunidades afectadas, con el fin de informar sobre los posibles perjuicios y afectaciones a su integridad cultural, social, ambiental, vital y económica que se pudieran generar con las aspersiones, y con el fin de dar a conocer los protocolos para mitigar los riesgos y los mecanismos y las rutas de compensación administrativa cuando el riesgo se materialice en un daño antijurídico.</p>			

		<p>Antes de dar inicio a la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas, el Gobierno nacional deberá realizar estudios científicos que evalúen el riesgo que representa esta sustancia química para la salud y el medio ambiente.</p> <p>El Congreso en cada una de sus cámaras conformará una comisión de seguimiento al programa de aspersión que estará integrada por Representantes o Senadores de los departamentos afectados.</p> <p>Cuando ocurran daños a bienes lícitos, a la salud, al medio ambiente, o cualquier otro daño antijurídico como consecuencia de la aspersión realizada, el Gobierno nacional deberá reparar por vía administrativa a fin de evitar litigios en la jurisdicción Contencioso Administrativa</p> <p>Antecedentes:</p> <p>El programa de erradicación de cultivos ilícitos es una respuesta por parte del Estado frente al incremento de la producción de drogas ilícitas en Colombia y la utilización de este mecanismo en la lucha contra el narcotráfico ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional y la Rama Ejecutiva que suspendió su uso a través de la Resolución 0006 de 2015.</p> <p>Es importante mencionar que la suspensión de la aspersión aérea se realizó con el fin de amparar derechos fundamentales a comunidades indígenas y negritudes, como son a la consulta previa, la integridad étnica y cultural, la libre determinación, la salud en conexidad con la vida y el medio ambiente sano, entre otros.</p> <p>Teniendo en cuenta que los cultivos ilícitos han aumentado en los últimos dos</p>
--	--	---

		<p>años y esto es un problema público que debe ser atendido de la mejor manera, pues causa enormes problemas como economías ilícitas, grupos criminales, y gastos estatales en defensa, justicia, sistema penitenciario, programas de sustitución voluntaria, entre otros, EL Gobierno nacional ha manifestado en repetidas ocasiones su deseo de reanudar las fumigaciones aéreas, por lo que se hace necesario regular y controlar la utilización de la aspersión aérea de sustancias tóxicas por parte del Estado, con el fin de combatir el narcotráfico y preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional, garantizando espacios de interlocución y participación que permitan tomar decisiones documentadas sobre este asunto público.</p>
--	--	--

Otras presiones de actores nacionales que incidieron en el cambio de estrategia.

#	Actor	Año	Descripción
1	Ministerio de Salud	2015	<p>La recomendación sobre la suspensión de las fumigaciones con glifosato que realizó el Ministerio de Salud y Protección Social, se basó en la clasificación de dicho herbicida como “probablemente carcinogénicos para humanos” (Grupo 2A) por parte de la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer IARC (por sus siglas en inglés), la cual hace parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS).</p> <p>En dicha recomendación, el Ministerio de Salud destacó el Auto 073 de la Corte Constitucional, el cual señala, frente a las aspersiones aéreas con glifosato, que en caso de no llegarse “a una conclusión definitiva con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o la salud de las personas” se debe “dar aplicación inmediata del principio de precaución”. Según la Corte, el principio de precaución debe aplicarse si se cuenta con “la valoración de indicios que indiquen la potencialidad de un daño”.</p> <p>Link: https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Suspension-del-glifosato-es-una-decision-responsable-Minsalud.aspx</p>
2	Consejo Nacional de	2015	<p>Con siete votos a favor y uno en contra, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó,</p>

	estudefacientes	este jueves, la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato, acogiendo la recomendación que elevó el Ministerio de Salud y Protección Social, el pasado mes de abril. Link: https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Consejo-Nacional-de-Estudefacientes-aprueba-suspension-de-fumigaciones-con-glifosato.aspx
--	-----------------	---

Posiciones de actores domésticos

#	Nombre actor	'Veto Player' al que acudió o fue nombrado por este	Posición frente al uso del glifosato como estrategia de erradicación
1	Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana	Corte Constitucional 2003 (Tutela contra la Presidencia de la República, los Ministerios del Interior y del Medio Ambiente –hoy del Interior y la Justicia, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial-, el Consejo Nacional de Estudefacientes, y cada uno de sus integrantes, el Director Nacional de Estudefacientes, y la	<p>En contra del programa de erradicación de cultivos ilícitos en los territorios donde habitan los pueblos que agrupa, con miras a lograr el restablecimiento de su derecho a vivir en un ambiente sano, donde los derechos a la seguridad y salubridad colectiva de sus habitantes sean respetados.</p> <p>Amparados bajo la en convenio 169 tienen especial connotación y desarrollo el derecho de estos pueblos a que las decisiones que los afectan les sean consultadas, aspecto no contemplado en el Convenio 107 (OIT), y que marcan una gran diferencia entre los dos instrumentos, en cuanto el último de los nombrados por partir “de la idea de que el problema de las poblaciones indígenas y tribales desaparecieron a medida que estas poblaciones se integraran en las sociedades en que vivían”, supuso que los Estados podían tomar decisiones atinentes a la</p>

		Policia Nacional)	estructura de los pueblos indígenas y a su desarrollo.
2	Personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado	Corte Constitucional 2009 (Auto de seguimiento)	En contra de la actividad de fumigaciones sin los requisitos de consulta previa enunciados en la sentencia anterior. Las fumigaciones no solo se extienden sobre los cultivos de uso ilícito sino sobre las siembras de pancoger, amenazando la subsistencia de las comunidades y poniendo en riesgo su subsistencia, en tanto se han visto afectadas sus actividades de caza y pesca.
3	población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado	Corte Constitucional 2009 (Auto de seguimiento)	Corte Constitucional declaró que los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas están siendo masivamente desconocidos, razón por la cual ordenó poner en marcha un plan específico de protección y atención; un plan de caracterización de los territorios colectivos habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana; y una ruta étnica que deberá ser aplicada cuando se alerte un riesgo particular para las comunidades afrocolombianas. teniendo en cuenta que las presiones ejercidas por esta economía ilegal (narcotráfico), se encuentran los efectos negativos causados por la aspersión aérea en territorios de las comunidades afrocolombianas, generando afectaciones sobre los cultivos de pancoger que propician aún más los fenómenos de desplazamiento por carencia de alimentos.
4	comunidades afrodescendientes de la región pacífica del departamento de Nariño	Corte Constitucional 2014 (Auto de seguimiento)	Rediseñar la estrategia para el departamento de Nariño Dentro de los factores transversales que afectan particularmente a las comunidades de la región pacífica del Nariño, el Alto Tribunal hace alusión a las aspersiones aéreas para la eliminación de cultivos de uso ilícito, en razón a los impactos adversos que tiene el uso del glifosato sobre el ambiente y la salud de las personas que habitan los territorios asperjados. En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional resalta que, aunque la erradicación y aspersión aérea de cultivos de uso ilícito se constituye en una actividad legítima del Estado, se requiere rediseñar la estrategia de intervención en el departamento de Nariño para garantizar los derechos

			de las comunidades afrocolombianas, ofreciendo oportunidades de desarrollo y mitigando el riesgo de nuevos hechos de desplazamiento.
5	Martín Narváez Gómez en calidad de Capitán del resguardo indígena Carijona de Puerto Nare (Guaviare)	Corte Constitucional 2017 Tutela (Vulneración a los derechos fundamentales a la consulta previa, a la integridad étnica y cultural, a la libre determinación, a la salud en conexión con la vida y al medio ambiente sano de la comunidad étnica accionante, al realizar actividades de aspersión aérea con glifosato para erradicar cultivos ilícitos)	En contra del uso del glifosato por su uso aún cuando estas actividades se encuentran suspendidas por parte del Estado colombiano y además sin adelantar proceso de consulta previa con la comunidad del resguardo indígena.
6	Personería del municipio de Nóvita, Chocó	Corte Constitucional 2017. Tutela por vulneración de derechos	En contra del programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos por medio de aspersión aérea con Glifosato (PECIG) y la falta de consulta previa con la comunidad.
7	Cabildos Indígenas Kiwe Ukwe, Yu´Çxijime, Yu´kh Zxiçxkwe, Nasa Kwuma Te´wesx, Kwe´sx Kiwe y el resguardo indígena de Santa Rosa de Juanambú, Campo Alegre, Alpes	Corte Constitucional 2017. Tutela	En contra del uso de glifosato por la falta de consulta previa con las comunidades indígenas.

8	Orientales y La Floresta Alto Coqueto	campesinos del Caquetá, del Putumayo, del Guaviare, del Guainía, y del Vichada	Camara de Representantes. Citados por el congresista Losada	En contra del uso de glifosato, por que el tema que esta en juego es la salud de los campesinos a quienes representa.
9	Campesinos colombianos	Campesinos	Camara de Representantes. Citados por el congresista González	En contra del uso de glifosato por el tema de la alimentación. Las plantas que han sido roseadas con glifosato no pueden ser consumidas antes de 21 días. Se cuestiona si “¿vamos a poner a aguantar hambre a nuestros campesinos?”. Aparte afirma que los campesinos cultivan coca por que les toca.