

La aspersión para reducir cultivos de coca:

10 preguntas para
entender los riesgos
y condiciones para
reactivarla.



FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ



La aspersión para reducir cultivos de coca: 10 preguntas para entender los riesgos y condiciones para reactivarla

La aspersión aérea vuelve a estar en el centro del debate sobre la política de drogas. Durante su campaña, el presidente Abelardo de la Espriella anunció que retomaría esta herramienta para reducir los cultivos de uso ilícito. Ya en el Gobierno, el Consejo Nacional de Estupefacentes (CNE) derogó la Resolución 6 de 2015, mediante la cual se había decidido suspender el uso del glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), reabriendo así la posibilidad de que el Estado vuelva a utilizar esta estrategia después de más de una década. La decisión, sin embargo, no implica el reinicio automático de la aspersión: una eventual reanudación está sujeta al cumplimiento de requisitos administrativos, ambientales, sanitarios, jurídicos y de participación de las comunidades.

El CNE también ordenó la ejecución de un piloto de aspersión aérea con el herbicida glufosinato de amonio, con el propósito de obtener evidencia científica sobre su eficacia y los posibles riesgos para la salud y el ambiente. Según el CNE, el piloto se desarrollará durante siete días, en un área máxima de 1.000 hectáreas cuya ubicación no será divulgada, con el fin de prevenir posibles obstrucciones y proteger la seguridad del personal que participe en las operaciones. La ejecución del piloto deberá cumplir los mismos requisitos requeridos para una eventual reanudación del programa de aspersión aérea.

El regreso de la aspersión plantea preguntas que van mucho más allá de la elección de un herbicida. Colombia utilizó esta herramienta durante décadas y su implementación estuvo acompañada de controversias, aún no saldadas, sobre sus posibles impactos en la salud y el ambiente, las afectaciones a los derechos de las comunidades y su efectividad para reducir de manera sostenible los cultivos de uso ilícito.

En un contexto en el que los cultivos de coca se encuentran en un récord histórico (261.000 hectáreas en 2024), la discusión sobre el retorno de esta herramienta resulta especialmente relevante. Este documento busca aportar elementos para entender qué condiciones debe cumplir el nuevo gobierno para reanudar la aspersión aérea y cuáles son los principales riesgos y retos de esta actividad en un contexto que plantea nuevos desafíos a la política de drogas.

I. ¿Cómo se implementó la aspersión aérea hasta 2015?

La aspersión aérea comenzó a utilizarse en Colombia a finales de la década de 1970 para erradicar cultivos de marihuana mediante el uso de herbicidas (en esa época, distintos al glifosato). En la década de 1980, la estrategia se extendió a los cultivos de coca utilizando glifosato. En 1994, la creación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG) institucionalizó esta herramienta y la convirtió en un componente de la política para la reducción de cultivos de uso ilícito.

La implementación del Plan Colombia, a partir del año 2000, marcó un punto de inflexión. El programa se expandió significativamente gracias al fortalecimiento de las capacidades operativas del Estado y al apoyo técnico y financiero de Estados Unidos. Entre 2001 y 2011 se alcanzaron los mayores niveles de aspersión registrados en el país: un pico de 172.000 hectáreas asperjadas en el año 2006. Durante este periodo, la aspersión aérea se implementó junto con otras estrategias de reducción de cultivos, entre ellas la erradicación manual, los programas de desarrollo alternativo, la interdicción del narcotráfico y las acciones orientadas a fortalecer la presencia institucional en territorios afectados por economías ilícitas y la presencia de grupos armados.

A partir de 2007, la intensidad de la aspersión comenzó a disminuir gradualmente, mientras aumentó el peso de otras herramientas, especialmente la erradicación manual. En paralelo, el Estado colombiano fue asumiendo progresivamente el financiamiento y la operación del programa hasta su suspensión en mayo de 2015.

La última operación de aspersión aérea se realizó en octubre de ese mismo año, en un contexto caracterizado por al menos cuatro asuntos relevantes:

- Un fuerte movimiento internacional de reforma de la política de drogas con el liderazgo de Colombia.
- Las negociaciones del Acuerdo de Paz con las FARC, que incluían discusiones sobre la política de drogas.
- Procesos judiciales promovidos por comunidades y organizaciones sociales sobre posibles afectaciones sociales, a la salud y al ambiente.
- Una tendencia al alza en los cultivos de coca después de haber logrado llegar a 48.000 hectáreas cultivadas con coca en 2012 y 2013.

II. ¿Por qué se suspendió en 2015 la aspersión aérea con glifosato?

Ante la incertidumbre científica sobre el impacto del glifosato en la salud y el ambiente, el CNE decidió suspender el uso del glifosato en el PECIG, invocando el principio de precaución, seguido de la suspensión de las actividades de dicho programa por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Uno de los factores que incidió fue la decisión, en 2015, de la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC), organismo especializado de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de

clasificar al glifosato en el grupo 2A como “probablemente carcinogénica para los seres humanos”.

La suspensión no significó la prohibición permanente de la aspersión aérea. Se trató de una decisión administrativa mediante la cual se detuvo la ejecución del PECIG mientras se evaluaban las condiciones necesarias para garantizar una implementación compatible con las obligaciones constitucionales y ambientales del Estado.

Posteriormente, la Sentencia T-236 de 2017 de la Corte Constitucional estableció que cualquier retorno de la aspersión aérea debe cumplir condiciones relacionadas con la aplicación del principio de precaución, la evaluación de riesgos, la participación de las comunidades y el fortalecimiento de los controles institucionales.

III. ¿Qué dice la evidencia sobre los impactos de la aspersión aérea en la salud humana y el ambiente?

La evidencia científica sobre los impactos de la aspersión aérea con glifosato para reducir cultivos de uso ilícito en Colombia ha sido objeto de análisis por parte de organismos científicos, regulatorios y académicos en diferentes países.

Esta no permite concluir que la aspersión aérea con glifosato sea inocua, pero tampoco existe consenso sobre la magnitud de sus impactos. La literatura científica ha identificado riesgos potenciales para la salud humana y el ambiente, aunque los resultados varían según el tipo de exposición, las condiciones de aplicación y las metodologías empleadas. Esta incertidumbre fue uno de los principales

fundamentos para la aplicación del principio de precaución en Colombia.

Los estudios realizados en Colombia y otros países han evaluado los posibles efectos de la exposición al glifosato en la aspersión aérea. Algunas investigaciones han encontrado asociaciones entre la aspersión aérea y afectaciones agudas, como irritaciones en la piel y los ojos, problemas respiratorios y síntomas gastrointestinales. Otros estudios han analizado posibles efectos de largo plazo, incluidos algunos tipos de cáncer y resultados adversos durante el embarazo, aunque la evidencia en estos casos es menos concluyente y continúa siendo objeto de debate científico.

La literatura también ha documentado posibles efectos ambientales asociados a la aspersión aérea, entre ellos la deriva del herbicida hacia cultivos lícitos, fuentes hídricas y vegetación, así como posibles impactos sobre organismos acuáticos y la biodiversidad. La magnitud de estos efectos depende de factores como las condiciones climáticas, la topografía, la dosis aplicada y las medidas de mitigación implementadas durante las operaciones.

IV. ¿Por qué la aspersión aérea ha sido cuestionada desde una perspectiva de derechos humanos?

La aspersión aérea ha sido cuestionada desde una perspectiva de derechos humanos porque puede generar riesgos para el ejercicio de derechos fundamentales y colectivos de las comunidades que habitan las zonas intervenidas. Las discusiones han girado principalmente en torno a:

- La obligación del Estado de proteger derechos como la salud y el ambiente sano frente a posibles riesgos derivados de las operaciones de aspersión.
- El derecho de participación de las comunidades y, cuando corresponde, el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.
- La protección de derechos económicos y sociales de las poblaciones rurales, incluyendo afectaciones sobre cultivos lícitos, actividades productivas y medios de subsistencia como consecuencia de las operaciones de aspersión.
- Las garantías de debido proceso administrativo y ambiental, incluyendo la obligación de realizar evaluaciones de riesgo, establecer medidas de prevención y mantener mecanismos adecuados de monitoreo y seguimiento.

El Estado colombiano ya ha enfrentado procesos judiciales por la aspersión

La aspersión aérea con glifosato ha sido objeto de numerosos procesos judiciales y administrativos en Colombia, así como de peticiones presentadas ante instancias internacionales de derechos humanos. Estos procesos han sido promovidos por comunidades campesinas, pueblos indígenas y afrodescendientes, organizaciones socia-

les, autoridades territoriales y personas que alegaron haber sufrido afectaciones como consecuencia de las aspersiones.

El Estado colombiano ha enfrentado reclamaciones económicas derivadas de daños atribuidos a las aspersiones aéreas con glifosato. Algunas de estas demandas han dado lugar a condenas contra la Nación y al reconocimiento de indemnizaciones, principalmente por afectaciones a cultivos lícitos y actividades productivas. Sin embargo, no existe una cifra pública consolidada que agrupe el valor total de las reparaciones pagadas o pendientes por todos los procesos relacionados con el programa de aspersión aérea.

V. ¿Qué dice la evidencia sobre la efectividad de la aspersión aérea para el control de los cultivos de uso ilícito?

La evidencia sobre las estrategias de reducción de cultivos de uso ilícito ha crecido significativamente durante las últimas tres décadas. Aunque persisten debates, las lecciones aprendidas y la literatura permiten identificar varios hallazgos sobre los que existe un amplio grado de acuerdo:

- La aspersión aérea puede reducir rápidamente los cultivos en el corto plazo. Diversos estudios muestran que, cuando se aplica de manera intensiva y continua, puede disminuir las hectáreas cultivadas en las zonas intervenidas.

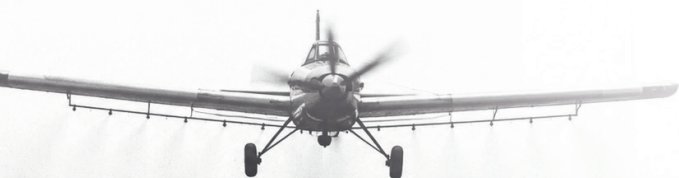
- Estos resultados suelen ser temporales. Los cultivos tienden a resemebrarse, desplazarse hacia nuevas zonas, fragmentarse en parcelas más pequeñas o trasladarse a áreas ambientalmente protegidas. También se han documentado actividades de las personas cultivadoras para reducir la efectividad del glifosato sobre las plantas de coca.
- Ninguna herramienta ha demostrado ser suficiente por sí sola. La evidencia muestra que la aspersión, la erradicación manual, el desarrollo alternativo, la interdicción y las acciones de control territorial presentan fortalezas y limitaciones. Su efectividad depende de cómo se articulan dentro de una estrategia más amplia.
- La presencia efectiva del Estado es el principal factor asociado a resultados sostenibles. Existe un amplio consenso en que las reducciones de largo plazo requieren, además de acciones de erradicación coordinadas con procesos de transformación territorial, instituciones capaces de garantizar seguridad, justicia, infraestructura, acceso a mercados, seguridad jurídica sobre la tierra y oportunidades económicas para las comunidades.

VI. ¿Qué pasó con los cultivos de coca después de la suspensión de la aspersión en 2015?

Después de la suspensión de la aspersión aérea, los cultivos de coca aumentaron de manera significativa hasta alcanzar niveles históricos. Este periodo coincidió con transformaciones en los territorios donde se cultiva coca y con cambios de enfoque en la política de drogas que el Estado no ha tenido la capacidad de concretar, por lo que la evolución de los cultivos es el resultado de varios factores y no una consecuencia exclusiva de la suspensión de la aspersión aérea.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el área cultivada con coca aumentó un 78 % en dos años, pasando de 96.000 hectáreas en 2015 a 171.000 hectáreas en 2017, uno de los niveles más altos registrados hasta entonces. Este incremento ocurrió en un contexto caracterizado por la implementación del Acuerdo Final de Paz, la reconfiguración de los actores armados en antiguos territorios controlados por las FARC y las dificultades para implementar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), la estrategia central del Acuerdo para reducir los cultivos de coca de manera voluntaria.

A pesar de reducciones en el área sembrada con coca entre 2018 y 2020, la tendencia al alza ha continuado. De acuerdo con los últimos datos de UNODC, en 2024 se identificaron 261.000 hectáreas con cultivos de coca. Además, se ha observado un aumento en la productividad y el rendimiento de los cultivos, lo que explica, en parte, el incremento de la producción potencial de cocaína, que en 2024 se reportó en 3.000 toneladas.



VII. ¿Qué condiciones jurídicas, ambientales e institucionales deben cumplirse para reanudar la aspersión aérea?

La eventual reanudación de la aspersión aérea en Colombia está condicionada al cumplimiento de un conjunto de requisitos jurídicos, ambientales e institucionales derivados de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de las normas que regulan la protección del ambiente, la salud pública y los derechos de las comunidades. La suspensión del programa no implicó una prohibición definitiva, pero sí estableció que cualquier reanudación debe demostrar que existen condiciones suficientes para prevenir o mitigar los riesgos asociados a esta intervención.

Las principales condiciones son las siguientes:

- **Aplicar el principio de precaución.** Antes de reanudar las operaciones, el Estado debe demostrar, con base en evidencia científica actualizada, que ha evaluado adecuadamente los posibles riesgos para la salud humana y el ambiente y que cuenta con medidas suficientes para prevenirlos, mitigarlos y hacer seguimiento a sus efectos.
- **Garantizar la participación de las comunidades.** Las personas que habitan las zonas donde eventualmente se realizarían las aspersiones deben contar con información suficiente y oportunidades reales de participación en las decisiones que puedan afectarlas. Cuando corresponda, el Estado debe garantizar el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.
- **Cumplir las normas ambientales.** Esto im-

plica identificar y evaluar los posibles impactos sobre los ecosistemas, las fuentes hídricas, la biodiversidad, los cultivos lícitos y otras actividades productivas, así como adoptar medidas de prevención, mitigación, monitoreo y control.

- **Demostrar capacidad institucional.** El Estado debe acreditar que cuenta con la capacidad técnica, operativa y administrativa necesaria para planear, ejecutar, supervisar y evaluar el programa. Esto incluye definir criterios objetivos para seleccionar las zonas de intervención, establecer protocolos claros de operación, coordinar a las entidades competentes y disponer de mecanismos eficaces para atender quejas y reclamaciones.
- **Implementar mecanismos de seguimiento y evaluación.** Las autoridades deben contar con sistemas que permitan verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas, monitorear los posibles impactos de la aspersión y adoptar medidas correctivas cuando sea necesario.

ÓRDENES DE LA SENTENCIA T-236 DE 2027 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (textual)

El Consejo Nacional de Estupefacientes solo podrá modificar la decisión de no reanudar el PECIG, cuando haya diseñado y se haya puesto en marcha, por medio de las medidas legales y reglamentarias que sean pertinentes, un proceso decisorio con las siguientes características mínimas:

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 planteado por la actividad de erradicación, que se tenga en cuenta para tomar decisiones, deberá contar con condiciones de rigor, calidad e imparcialidad.
5. Los procedimientos de queja deberán ser comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo.
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.

VIII. ¿La utilización de un herbicida distinto al glifosato cambia las condiciones jurídicas para la aspersión aérea?

Aunque la utilización de un herbicida distinto al glifosato podría requerir nuevas evaluaciones técnicas, ambientales y regulatorias, no elimina las condiciones constitucionales y legales que deben cumplirse para implementar un programa de aspersión aérea en el país.

Uno de los principales interrogantes jurídicos es si el uso de un herbicida diferente permitiría utilizar el mismo instrumento de manejo ambiental del antiguo Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea (PECIG), debidamente modificado, o si, por el contrario, sería necesario adelantar un nuevo trámite ambiental. La respuesta dependerá del alcance de las modificaciones propuestas, de las características del nuevo producto y de la evaluación que realicen las autoridades ambientales competentes.

En cualquier caso, el Estado tendría que demostrar, con base en evidencia científica, que los riesgos asociados al nuevo herbicida han sido adecuadamente evaluados y que existen medidas suficientes para prevenirlos o mitigarlos. Asimismo, deberá obtener las autorizaciones que correspondan y cumplir las exigencias previstas en la normativa vigente antes de autorizar su utilización.

La utilización de un herbicida distinto al glifosato tampoco exime al Estado de cumplir las obligaciones constitucionales relacionadas con la protección de los derechos fundamentales, la participación de las comunidades, la consulta previa cuando sea exigible y la aplicación del principio de precaución. Estas obligaciones derivan de los posibles riesgos asociados a la política pública de aspersión aérea y no exclusivamente del producto utilizado.

IX. La fumigación aérea fue una promesa de campaña del presidente Duque ¿Por qué durante ese gobierno no se reactivó?

Durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022) se adelantaron actuaciones para reanudar la aspersión aérea. Aunque se avanzó en el cumplimiento de varios de los requisitos exigidos para reanudar la aspersión aérea, el programa no volvió a entrar en operación porque el trámite de modificación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) fue objeto de acciones judiciales relacionadas con las garantías de participación de las comunidades potencialmente afectadas.

Como resultado, la Sentencia T-413 de 2021 de la Corte Constitucional falló que el proceso de participación adelantado durante la pandemia no había garantizado adecuadamente ese derecho y ordenó rehacer parte del trámite. Antes de que el proceso pudiera completarse, se produjo el cambio de gobierno en 2022. Entre 2022 y 2026 no se avanzó con el proceso porque la administración de Gustavo Petro desistió de reanudar el programa.

X. En el escenario actual, ¿qué resultados, riesgos y desafíos podrían esperarse de una eventual reanudación de la aspersión aérea?

Una eventual reanudación de la aspersión aérea no implicaría simplemente retomar el programa de aspersión aérea que operó hasta 2015. El contexto

jurídico, ambiental, institucional y territorial es hoy diferente, por lo que cualquier nuevo programa tendría que implementarse bajo condiciones significativamente más exigentes.

Resultados esperados. Con base en la evidencia disponible, una eventual reanudación podría producir reducciones de cultivos en las zonas intervenidas, especialmente si las operaciones se realizan de manera intensiva y sostenida. Sin embargo, la evidencia también muestra que estos efectos suelen ser temporales cuando no están acompañados de otras estrategias orientadas a transformar los territorios.

Riesgos. La reanudación del programa podría dar lugar a nuevas controversias judiciales relacionadas con los asuntos que históricamente han generado litigios. Estas controversias podrían traducirse en acciones judiciales o decisiones administrativas que limiten o suspendan la ejecución del programa. Asimismo, existe el riesgo de que una política de drogas excesivamente centrada en la aspersión aérea concentre una parte importante de los esfuerzos políticos, administrativos y presupuestales del Estado, relegando otras intervenciones necesarias para lograr reducciones sostenibles de los cultivos de uso ilícito.

Desafíos para la implementación. Una eventual reanudación de la aspersión aérea no podría desarrollarse sobre cualquier área con presencia de cultivos de coca. Hoy el programa tendría que ajustarse a un conjunto de exigencias derivadas de la legislación ambiental, las garantías constitucionales y las decisiones judiciales. Estas restricciones adquieren especial relevancia debido a la ubicación actual de los cultivos de coca.

De acuerdo con UNODC, en 2024 el 53 % de los cultivos de coca del país se encontraba en Áreas de Manejo Especial, incluyendo territorios colectivos de comunidades negras (21 %), reservas forestales (14 %), resguardos indígenas (12 %), parques nacionales naturales (4 %) y zonas de reserva campesina (2 %). Estas cifras no significan que todos estos territorios estén excluidos de una eventual aspersión aérea. Sin embargo, sí muestran que una parte importante de los cultivos se localiza en áreas donde cualquier intervención debe cumplir requisitos jurí-

dicos, ambientales o de participación adicionales. En consecuencia, es razonable prever que el universo potencial de áreas donde la aspersión podría implementarse sea hoy significativamente más limitado que durante buena parte de la operación del PECIG.

A lo anterior se suma el desafío político de gestionar la conflictividad social que podría generar la reanudación del programa y mantener la confianza y legitimidad de la acción estatal en los territorios.





FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 55 Torre C. Of. 207
(+57) 316 472 9985
Bogotá, Colombia

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org