

**PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN EN MATERIA DE DERECHOS
HUMANOS Y ASUNTOS ÉTNICOS
GRUPO DE REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA**

O.K. f

**LA SITUACIÓN DE LOS ERRADICADORES MANUALES DE CULTIVOS ILÍCITOS EN
COLOMBIA**

Bogotá D.C., Septiembre de 2012



**LA SITUACIÓN DE LOS ERRADICADORES MANUALES DE CULTIVOS ILÍCITOS EN
COLOMBIA**

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

PAULA ANDREA RAMÍREZ BARBOSA
Procuradora Delegada (E) para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y
Asuntos Étnicos

JOSÉ FERNANDO GÓMEZ ROJAS
Coordinador Grupo de Reparación Integral a Víctimas de la Violencia

GUSTAVO GARCÉS ESCOBAR
MARÍA PAULA RUIZ ANGARITA
SAÚL EMIR RAMÍREZ QUESADA
Asesores Grupo de Reparación Integral a Víctimas de la Violencia



CONTENIDO

Presentación

1. Introducción: Los cultivos ilícitos en Colombia
2. La política de erradicación manual de cultivos ilícitos en Colombia
 - 2.1 Institucionalidad encargada de la erradicación manual de cultivos ilícitos
 - 2.2 Objetivos del programa de erradicación manual de cultivos ilícitos
 - 2.3 El CONPES 3669 de 2010
 - 2.4 Los Grupos Móviles de Erradicación (GME)
 - 2.5 Presupuesto con el que se cuenta para la implementación del programa
 - 2.6 Metodología de medición de riesgos por parte del programa
 - 2.7 Resultados tangibles del programa de erradicación
3. Caracterización de los erradicadores manuales de cultivos ilícitos y de los grupos móviles de erradicación (GME): Riesgos de la actividad y casos de violaciones a los derechos de los erradicadores
 - 3.1 La contratación de campesinos erradicadores
 - 3.2 El rol de las Naciones Unidas en la erradicación de cultivos ilícitos
 - 3.3 El modus operandi de los GME
 - 3.4 Las minas antipersonal: Riesgos inherentes a la actividad de erradicación manual de cultivos ilícitos
 - 3.5 Derechos laborales, seguridad social y asistencia a los erradicadores de cultivos ilícitos
 - 3.6 El caso de la falsa expectativa de los subsidios de vivienda para un grupo de erradicadores víctimas
4. La responsabilidad extracontractual del Estado por el hecho de un tercero en el marco de las actividades de erradicación manual
5. La experiencia en materia de estándares de desminado humanitario: hacia el diseño de estándares nacionales en erradicación manual de cultivos
6. Conclusiones y Recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación



Presentación

La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo del rol encomendado en la Constitución Política de 1991 relativo a la función de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes y, en el marco de la función de proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, llevó a cabo una acción de carácter preventivo en materia de derechos humanos, con ocasión de la ejecución del programa de erradicación manual de cultivos ilícitos.

La prevención, de acuerdo con artículo 5º de la Resolución 490 de 2008 del Procurador General de la Nación, significa impulsar acciones para evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución, que sean atribuibles a agentes del Estado o a particulares que cumplan funciones públicas.

Por ende, el presente informe tiene como propósito fundamental advertir al Gobierno Nacional sobre la situación que enfrenta la población civil campesina en labores de erradicación manual de cultivos ilícitos.

En esta oportunidad, la Procuraduría realiza un análisis enfocado en alertar sobre escenarios de responsabilidad estatal y teniendo en cuenta que la erradicación manual de cultivos ilícitos es un programa que está siendo implementado desde hace más de cinco años y frente al cual existe evidencia de daños causados contra los erradicadores y demandas contra el Estado colombiano por responsabilidad extracontractual. Por tanto, existe ya un número importante de casos documentados que permiten llegar a determinadas conclusiones y recomendaciones.

Mediante un cuestionario enviado al Programa Presidencial encargado de implementar la política pública sobre cultivos ilícitos, la Procuraduría obtuvo información actualizada del contexto bajo el cual ha operado la erradicación manual y de la lógica con la que el Gobierno ha llevado a cabo dicha política. La información recibida fue contrastada con entrevistas e



información adicional de campo, con lo cual esta Entidad pudo tener una aproximación más detallada sobre el funcionamiento del Programa.

En ese sentido, se expone brevemente el contexto de los cultivos ilícitos en Colombia. Posteriormente, se presenta la política de erradicación manual de cultivos ilícitos en el país. En tercer término, se caracteriza a la población campesina que actualmente es empleada en labores de erradicación manual, así como a los grupos móviles de erradicación, indicando los riesgos a los que se encuentran sometidos. En cuarto lugar, se presenta el posible escenario de responsabilidad en el que podría incurrir el Estado colombiano con ocasión de las actividades de erradicación manual de cultivos ilícitos. Finalmente se concluye este estudio y se presentan algunas recomendaciones.

Sea la oportunidad para agradecer la colaboración prestada por la Campaña Colombiana de Acción contra Minas y por las víctimas que dieron su testimonio a la Procuraduría General de la Nación.



ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación



1. Introducción: los cultivos ilícitos en Colombia

Para empezar, se hará una breve mención a tres informes publicados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), dos a mediados del año 2011 y el más reciente, presentado el 25 de julio de 2012, en los cuales se presentan cifras que reflejan la realidad del problema del narcotráfico en el mundo y en Colombia particularmente.

El primer informe al que se hace mención es el Informe Mundial sobre las Drogas (UNODC, 2011), el cual señaló que si bien el precio de la cocaína ha aumentado significativamente, el consumo ha caído en los Estados Unidos de un 2,4% a un 1,9%.¹ La caída en el consumo de cocaína en Estados Unidos ha sido compensada con el aumento en otras regiones, especialmente en Europa.² En cuanto a los cultivos de hoja de coca en Colombia, se indicó que éstos han disminuido, a pesar de reconocer que el área cultivada se ha trasladado a Bolivia y Perú.

Adicionalmente, se señala en el mencionado Informe que las redes mundiales del narcotráfico se han fortalecido y se han hecho cada vez más complejas dependiendo del continente y según se trate de la producción, transporte, distribución o comercialización. La magnitud del poder de las drogas ilícitas se presenta entonces como “el combustible de un número creciente de actos violentos, conflictos y actividades terroristas atribuibles al crimen organizado”.³

El segundo informe publicado por la UNODC (2011) es el Informe sobre el Monitoreo de los Cultivos de Coca en Colombia para el año 2010. Este documento indica que los cultivos de

¹ Francisco Thoumi (2011), “Drogas en 2011: Tendencias y reflexiones”, artículo publicado el 3 de julio de 2011 en <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2176-drogas-en-2011-tendencias-y-reflexiones.html> (consultado el 6 de febrero de 2012).

² Ibid.

³ Ibid.



coca disminuyeron en un 15 %, de 68.000 hectáreas en 2009 a 57.000 en 2010.⁴ Con respecto al potencial de Colombia para producir cocaína, el porcentaje también disminuyó, en este caso un 19 %.

Con todo, el hecho de que el tamaño promedio de los plantíos de coca disminuyó durante la última década de 2,05 a 0,56 hectáreas, implicó que la UNODC tuviese que adecuar sus sistemas de monitoreo para incluir en estas cifras los cultivos de menos de un cuarto de hectárea, por lo cual las cifras sobre este fenómeno deben revisarse y validarse constantemente.⁵ Debe alertarse sobre las constantes inconsistencias en las cifras sobre este fenómeno.

El tercer informe publicado recientemente por la UNODC (julio, 2012) a través del Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, dio a conocer el censo anual de cultivos de coca para el año 2011, basado en la interpretación de imágenes de satélite y verificación de campo.⁶ Como se mencionó, se tuvo en cuenta – al igual que en 2010 – que los cultivos de coca en Colombia son cada vez más pequeños, por lo cual se incluyó el ajuste respectivo de lotes pequeños.

Los resultados del censo muestran que, por primera vez en varios años, la tendencia a la reducción de cultivos de coca se detuvo. A 31 de diciembre de 2011, Colombia tenía 64.000 hectáreas sembradas de coca - distribuidas en 23 de los 32 departamentos del país -, lo que representó un aumento del área cultivada respecto de las 62.000 hectáreas detectadas en 2010.⁷

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito (UNODC), "Censo de Cultivos de coca 2011", junio de 2012, publicado el 25 de julio de 2012 en el Ministerio de Justicia y Derecho, p. 8. Disponible en <http://www.minjusticia.gov.co/NewsDetail/1537/1/ElNarcotraficoesolounproblemaDeEstadoafectaalcampesinadoamenazaalosindigenasyponeenpeligrolaintegridaddenuestra juventudMinjusticia>

⁷ Ibid.



La región del Pacífico en general es la más afectada por los cultivos de coca. El área cultivada se incrementó especialmente en los departamentos de Putumayo y Caquetá, mientras que el área cultivada se redujo en Antioquia y Córdoba.⁸

En 2011 el Gobierno colombiano reportó la erradicación manual de 34.170 hectáreas de coca y la aspersión de 103.302, para un total de erradicación de 137.472 hectáreas, un 6% menos que el año anterior.⁹

En cuanto a los ingresos que se obtienen en el mercado de la coca, la UNODC indicó que el valor bruto en el sitio de producción es de USD \$ 420 millones, que equivalen al 0,2% del PIB nacional y al 3% del PIB del sector agrícola colombiano en 2011.¹⁰ De igual manera, se informó que en promedio los ingresos netos por hectárea de coca para un cultivador -que únicamente vende la hoja de coca – son de \$6.500.000 por año (\$541.000 mensuales).¹¹

Como puede observarse, el camino para llegar a un territorio libre de cultivos ilícitos sigue siendo complejo, especialmente en países como Colombia donde persiste un conflicto armado y las tasas de inequidad social y económica siguen siendo alarmantes, lo cual contribuye en alguna medida a que este ciclo no pueda cerrarse. Este problema dificulta el éxito absoluto de la política anti-drogas del Estado colombiano en su conjunto. Sin embargo, es claro igualmente que los resultados de la erradicación no dejan de ser positivos y que existe la tendencia a que los cultivos ilícitos se trasladen geográficamente desde Colombia a otros países andinos, lo cual estimula la política de lucha frontal contra el narcotráfico.

El aparato institucional colombiano de lucha contra las drogas ilícitas cuenta con una estructura diseñada para atacar los distintos eslabones del negocio del narcotráfico: el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícita de

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.



estupefacientes y sustancias psicotrópicas, comprendida en los estimulantes de tipo anfetamínico, la desviación de precursores y las actividades delictivas conexas.¹²

Los lineamientos de política pública de lucha contra las drogas ilícitas se encuentran en cabeza del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). Es así como, de acuerdo con la Ley 30 de 1986, el CNE proyecta medidas tendientes a la prevención, control, detección y judicialización de los actores relacionados con los cultivos ilícitos.

A nivel general, los recursos asignados han permitido implementar estrategias combinadas para el período señalado en desarrollo alternativo (11.4%), reducción de la oferta de drogas (57%), fortalecimiento jurídico e institucional (26.7%), reducción del consumo de drogas (3.7%), gestión ambiental (1.1%) y política internacional (0.1%).¹³

Por tanto, la reducción a la oferta de drogas – la erradicación manual de cultivos ilícitos hace parte de este rubro - abarca cerca del 60% de los recursos asignados a la lucha contra el narcotráfico.

¹² Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES 3669 de 2010, p. 7.

¹³ Dirección Nacional de Estupefacientes y Departamento Nacional de Planeación (2010), "Gasto del Estado colombiano en el problema de las drogas: 2007-2008", Bogotá.



2. La política de erradicación manual de cultivos ilícitos en Colombia

En el presente capítulo se presentarán brevemente los aspectos generales acerca de la política pública diseñada para combatir manualmente las zonas afectadas por cultivos ilícitos. En esa medida, se dará cuenta de la institucionalidad encargada de la política. Luego se indicarán los objetivos de la política de erradicación manual. Posteriormente, se reseñará el CONPES 3669 de 2010 sobre la materia. Finalmente, se explicará la figura de los grupos móviles de erradicación (GME), el presupuesto con que se cuenta para llevar a cabo este programa, la metodología para prevenir y/o mitigar riesgos, así como los resultados hasta la fecha en materia de erradicación manual forzosa.

2.1 Institucionalidad encargada de la erradicación manual de cultivos ilícitos

El programa de erradicación de cultivos ilícitos (PCI) tiene un antes y un después. Como programa, se creó a partir del documento CONPES 3218 de marzo de 2003 y para el año 2004, el Consejo Directivo del Fondo de Inversión para la Paz (FIP), mediante Acta No. 34 del 6 de agosto, creó el Grupo Móvil de Erradicación (GME) como una estrategia complementaria de lucha contra los cultivos ilícitos.

Actualmente, luego de las reformas que han tenido lugar en la Rama Ejecutiva, se creó el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), el cual asumió en gran medida las funciones previamente asignadas a Acción Social. Por tanto, el Programa de Cultivos Ilícitos (PCI) seguirá haciendo parte de esta entidad, esta vez como un programa específico del área de “Zonas de Consolidación”.¹⁴

Con respecto a esta última, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4161 del 3 de noviembre de 2011, mediante el cual se creó la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y determinó sus objetivos, estructura y funciones. La Unidad es una entidad pública con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, adscrita al

¹⁴ Decreto 4161 de 2011, Art. 13, por medio del cual se crea la Dirección de Programas de Cultivos Ilícitos.



Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) perteneciente al Sector de Inclusión y Reconciliación Social de la Administración Nacional.¹⁵

La Unidad para la Consolidación Territorial tiene como objetivo *"implementar, ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Consolidación Territorial y canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos"*.¹⁶

Cabe resaltar que la Unidad fue creada en virtud del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), especialmente sus artículos 26 y 195. De esta manera, tal como se verá más adelante con respecto al CONPES 3669 de 2010, la denominada "Consolidación Territorial" es un elemento central de la política pública de los últimos gobiernos, y ésta a su vez establece como parte integral de su implementación la erradicación de cultivos ilícitos.

2.2 Objetivos del programa de erradicación manual de cultivos ilícitos

El objetivo principal del programa de erradicación de cultivos ilícitos es lograr que el territorio nacional se encuentre libre de este tipo de cultivos. La reducción de cultivos ilícitos implica ejecutar, de manera simultánea, programas de desarrollo alternativo y promover una cultura de legalidad entre las comunidades.

Para el Gobierno Nacional es prioritario que los procesos de erradicación manual sean acompañados de la oferta social del Estado, para asegurar la integralidad de la intervención.¹⁷ Como consecuencia, la erradicación manual de cultivos ilícitos se articula como una herramienta que coadyuva en el logro del objetivo principal de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), esto es, fortalecer la presencia del

¹⁵ Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (2012), documento de respuesta remitido el 17 de febrero de 2012, con ocasión del requerimiento enviado por la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.



Estado en regiones afectadas históricamente por grupos armados al margen de la ley y los cultivos ilícitos.¹⁸

Lo anterior significa alcanzar tres propósitos fundamentales. En primer lugar, movilizar la institucionalidad hacia zonas históricamente marginadas. Segundo, integrar a las comunidades a la economía nacional. Tercero, restituir el imperio de la ley y del Estado de derecho.¹⁹

De acuerdo con el Gobierno Nacional, a pesar de que la voluntariedad es el punto de partida, la erradicación manual también puede lograrse de manera forzosa. Se parte de la voluntariedad porque se pretende generar capacidades en las comunidades, de manera que sean éstas quienes se apropien de la importancia de pasar de una cultura ilegal a una cultura de legalidad. En este caso, se promueven y desarrollan programas de *sustitución de cultivos* a través de la vinculación de familias a proyectos productivos, de manera que se generen ingresos lícitos.²⁰

Cuando la erradicación no puede obtenerse a través del consentimiento de las comunidades – de manera que se puedan implementar actividades de sustitución de cultivos –, entra en funcionamiento la modalidad de *erradicación manual forzosa*. Esta modalidad se lleva a cabo por los denominados Grupos Móviles de Erradicación (GME), de los cuales se comentará en detalle en capítulos subsiguientes. El hecho de que la erradicación forzosa no cuente con el aval de las comunidades implica que se deban complementar las acciones con actividades preventivas y de mitigación de los efectos colaterales en las mismas comunidades.²¹

Para el Gobierno Nacional *“la erradicación manual, comparada con otros sistemas de erradicación, es menos costosa y genera menor impacto sobre los ecosistemas con importancia ambiental, como las zonas de Parques Nacionales Naturales y las Reservas*

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.



Naturales públicas o privadas, donde no resulta posible implementar acciones de aspersión aérea o de desarrollo alternativo".²²

2.3 El CONPES 3669 de 2010

El documento CONPES 3669 de 2010 se enmarcó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, específicamente en la denominada "Política de Consolidación de la Seguridad Democrática".

De acuerdo con la Directiva Presidencial No. 01 del 20 de marzo de 2009, el Plan Nacional de Consolidación Territorial busca "fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado Salto Estratégico".

En ese sentido, el CONPES 3669 se orientó a dar un enfoque transversal a la reducción de la oferta de drogas ilícitas, el desarrollo alternativo y la gestión ambiental.²³ En el marco de este enfoque transversal, se buscó definir cuatro aspectos: i) la definición de las zonas donde procedería la erradicación manual (voluntaria o forzosa); ii) su interacción con el denominado Plan Nacional de Consolidación Territorial; iii) la intervención post-erradicación; y iv) la correspondiente estrategia de desarrollo alternativo.

Una vez definido el carácter transversal con el cual se diseñó el CONPES, se identificaron a su vez cuatro objetivos específicos: i) Fortalecer la coordinación interagencial en materia de erradicación de cultivos ilícitos; ii) mejorar la calidad de la información sobre los cultivos ilícitos; iii) fomentar la cultura de la legalidad entre las comunidades y las autoridades locales

²² Contrato de prestación de servicios No. 52 de 2011 celebrado entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Fondo de Inversión para la Paz – Acción Social – FIP y Empleamos S.A.

²³ Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES 3669 de 2010, p. 9.



y nacionales; y iv) fomentar la atención a las comunidades afectadas por cultivos ilícitos, mediante iniciativas de desarrollo sostenible.

La ambiciosa agenda de política pública en cuanto a la erradicación de cultivos ilícitos se acompañó de su respectivo plan de acción – directamente relacionado con los cuatro objetivos específicos mencionados en el párrafo anterior - y el financiamiento requerido, entre los que se destacó la tarea de elaborar un Plan Nacional de Erradicación y la priorización de presupuesto para el proyecto “Implementación programa grupo móvil de erradicación FIP a nivel nacional”.

Finalmente, el CONPES 3669 formuló seis (6) recomendaciones, entre las cuales se destacan i) crear el comité para la coordinación de estrategias relacionadas con erradicación, conformado por el CCAI (hoy Unidad de Consolidación Territorial), el Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y la entonces Acción Social (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social); ii) coordinar la priorización de recursos para actividades de erradicación dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo; iii) elaborar una metodología para detección regional de cultivos ilícitos; iv) promover la cultura de la legalidad, y v) fomentar iniciativas integrales y sostenibles de desarrollo alternativo en las regiones afectadas por cultivos ilícitos.

En síntesis, el CONPES 3669 materializó la intención del Gobierno Nacional de coordinar y articular las funciones de las entidades competentes en materia de erradicación de cultivos ilícitos, con el fin de armonizar el Plan Nacional de Consolidación Territorial.

2.4 Los Grupos Móviles de Erradicación (GME)

En relación con el personal contratado para hacer parte de los denominados Grupos Móviles de Erradicación (GME), el Gobierno Nacional indicó que desde el año 2006 hasta el 5 de



febrero de 2012 se han generado un total de 87.719 contratos, discriminados de la siguiente manera:²⁴

Personal contratado para los grupos móviles de erradicación

AÑO	CONTRATOS
2005	NC ²⁵
2006	NC ²⁶
2007	15.158
2008	29.087
2009	19.440
2010	11.371
2011	11.405
2012 (febrero 15)	1258
Total	87.719

Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (2012)

El criterio establecido por el Gobierno Nacional para la contratación de los erradicadores civiles consiste en buscar trabajadores que, independientemente de su grado de escolaridad – aspecto que no constituye un criterio de escogencia –, tengan experiencia en el campo y cuenten con una edad de 18 a 55 años.²⁷

La vinculación del personal se hace a través de una empresa de servicios temporales, en el marco de la Ley 50 del 1990, con la cual tienen vinculación laboral los erradicadores,

²⁴ Ibid.

²⁵ El Programa de Cultivos Ilícitos fue claro al indicar que para la vigencia 2005 no se celebraban contratos, pues la erradicación se realizaba a cambio de un *incentivo económico* a los erradicadores.

²⁶ Ibid.

²⁷ Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (2012), documento de respuesta remitido el 17 de febrero de 2012, con ocasión del requerimiento enviado por la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos.



capataces y enfermeros, atendiendo los criterios de selección exigidos por la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social.²⁸

Actualmente, la empresa de servicios temporales a cargo de la contratación de los erradicadores se denomina "Empleamos S.A.". Empleamos S.A. suscribió el contrato de prestación de servicios No. 52 del 29 de junio de 2011 con la entonces Acción Social Fondo de Inversión para la Paz - FIP, en el cual quedaron establecidas las siguientes obligaciones a cargo de la empresa de servicios temporales (EST):²⁹

- En virtud de los contratos de trabajo que celebre la EST con los erradicadores, asumir las obligaciones laborales que se derivan de este tipo de contratos.
- Responder hasta por culpa leve por las acciones del personal en misión, excepto por caso fortuito, fuerza mayor o hecho de un tercero.
- Afiliar a los erradicadores al sistema de salud, pensiones y riesgos profesionales.
- Suministrar la dotación definida por la entonces Acción Social al personal en misión, con cargo a los recursos del contrato que se celebra.
- Contratar para los trabajadores en misión un *seguro de vida grupo no contributivo* que tenga una vigencia a partir de la firma del contrato en misión hasta su terminación, con las especificaciones técnicas del seguro de vida, que serán suministradas por la empresa corredora de seguros de Acción Social.
- Pagar los salarios oportunamente. En el caso de los trabajadores en misión, éste deberá realizarse en el lugar de origen de los mismos – independientemente del municipio/vereda del que se trate –, una vez terminada la misión.
- Hacer acompañamiento y seguimiento a los erradicadores que sufran enfermedades o accidentes en el marco de alguna de las fases de la erradicación, así como acompañamiento a los familiares de un erradicador en caso de que éste fallezca en medio de un operativo de erradicación.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.



Los erradicadores reciben por su labor un ingreso mensual distribuido de la siguiente manera: el “capataz” recibe \$737.000; el erradicador propiamente tal \$633.000; y los enfermeros \$1’720.000. En cualquiera de los tres casos, se recibe adicionalmente lo concerniente a las prestaciones sociales.³⁰

2.5 Presupuesto con el que se cuenta para la implementación del Programa en la vigencia actual

De acuerdo con el Gobierno Nacional, el programa tiene un presupuesto para la vigencia actual de setenta mil millones de pesos (\$70.000.000.000), los cuales serán distribuidos en 2012 de la siguiente manera:

Presupuesto para el Programa de Cultivos Ilícitos (2012)

RUBRO GME	RECURSOS (COP)
Empresa Servicios Temporales	\$ 28.000.000.000
Transporte Helicoportado	\$ 20.000.000.000
Viveres	\$ 10.000.000.000
Transporte Terrestre	\$ 3.150.000.000
Ferretería, Cocina y Herramientas	\$ 900.000.000
Medicamentos	\$ 320.000.000
Gastos Operativos	\$ 230.000.000
Elementos de Camping	\$ 200.000.000
Elementos y Dotaciones Especiales	\$ 200.000.000
Monitoreo UNODC	\$ 4.500.000.000
Gastos Institucionales	\$ 2.500.000.000
Total	\$ 70.000.000.000

Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (2012)

³⁰ Ibid.



2.6 Metodología de medición de riesgos por parte del Programa

Como se mencionó anteriormente, el PCI tiene un antes y un después. En virtud de la Directiva Presidencial No. 01 de 2012, la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial implementó para el presente año la *metodología de semaforización*. Esta metodología consiste en obtener un mapa de seguridad regional (departamento, municipio, veredas) con el fin de identificar las zonas en las cuales se puede realizar una intervención efectiva de los GME, sin aumentar el nivel de exposición a riesgos del personal involucrado en la fase de erradicación.³¹

Con respecto a la prevención de riesgos y accidentes a favor de los erradicadores manuales, se tienen como medidas especiales diversas capacitaciones, en las cuales se ilustra sobre el riesgo en minas, la salud ocupacional, primeros auxilios, reportes de accidentes de trabajo, y planes de emergencias. Estas capacitaciones se dictan a los líderes zonales respectivos para que sean replicadas a los trabajadores en misión.

Un aspecto que merece especial consideración es el relativo al riesgo de presencia de minas antipersonal (MAP) o artefactos explosivos improvisados (AEI) en las zonas de erradicación de cultivos ilícitos. Es evidente que el conflicto armado aún presente en el territorio nacional representa un riesgo para la labor de los erradicadores manuales. Esta circunstancia ha sido prevista por el actual Gobierno Nacional, a tal punto que la Dirección del Programa de Cultivos Ilícitos diseñó un “*protocolo de coordinaciones en terreno GME- Fuerza Pública*”.³²

El mencionado protocolo, según se informa, brinda educación en riesgo de minas (ERM), encaminada a sensibilizar no sólo a los erradicadores, sino a la misma población local en la materia, procurando comportamientos seguros que minimicen la exposición al riesgo de MAP o AEI. En este caso, los jefes zonales se consideran “agentes multiplicadores de la

³¹ Ibid.

³² Ibid.



información” y al transmitirla a los erradicadores buscan generar un espacio de intercambio de información para prevenir incidentes.³³

El protocolo divide el trabajo de erradicación en tres etapas. En primer lugar, se refiere a las *actividades previas a la erradicación*, fase en la cual se realiza una “reunión de coordinación” entre el coordinador del GME y el comandante de Fuerza Pública asignado, donde se determina: i) las zonas donde se ubican los lotes a erradicar y el punto de encuentro del GME; ii) la programación de las zonas a erradicar; iii) se definen los parámetros de seguridad del personal; iv) se hace reconocimiento del área por parte de la Fuerza Pública; v) se “asegura” el área en materia de explosivos; y vi) se desplazan los GME desde su lugar de origen al punto de encuentro.³⁴

En segundo lugar, el protocolo se refiere a las *actividades durante la erradicación*. Una vez adoptado el dispositivo de seguridad por parte de la Fuerza Pública, ingresan los erradicadores al área a ser erradicada y se establecen medidas de seguridad como un “santo y seña” y ciertas rutinas diarias. Durante la erradicación, los erradicadores no pueden desplazarse de manera aislada, sino que deben caminar en fila uno detrás del otro.³⁵

En tercer término, con respecto a las *actividades posteriores a la erradicación*, el protocolo se refiere al desplazamiento del GME a su lugar de origen. En este caso, el coordinador o jefe zonal de GME acata las instrucciones impartidas por el comandante asignado por la Fuerza Pública para el desplazamiento desde el campamento hasta un punto previamente establecido.

Por otro lado, el Gobierno Nacional diseñó un “*Manual de Operatividad*” para GME, en el cual se consignan aspectos de seguridad como la necesidad de detección previa de artefactos explosivos en la zona y la interacción con la Fuerza Pública. Se describen en este Manual de

³³ Ibid.

³⁴ Protocolo de Coordinaciones en Terreno GME – Fuerza Pública (2011), “Lineamientos Generales para la erradicación manual forzada”, Versión 2, Bogotá, p. 4.

³⁵ Ibid.



manera breve las actividades a realizar *in situ*, en los campamentos de erradicación y en los lotes a erradicar, orientando el rol de los erradicadores con el fin de garantizar su integridad personal. El Manual también hace alusión a la estructura de los GME y a la labor de coordinación de quien sea designado para esta misión.³⁶

Adicionalmente, existe una serie de herramientas que permiten que el personal de los GME permanezca en alerta. Por ejemplo, se ha creado la figura de los formatos “inspección de seguridad - datos diarios de campo” en los cuales el comandante encargado de la seguridad y la revisión de los territorios consigna la información pertinente antes de que los erradicadores inicien sus labores.³⁷ Por otro lado, se crearon los denominados “puestos de mando”, en los que participan el GME, la Fuerza Pública, el Ministerio de Defensa y la ONUDC para hacer seguimiento a las novedades que se puedan presentar en terreno. Finalmente, se realizan constantes capacitaciones y re-capacitaciones a los erradicadores en asuntos como el buen uso de sus herramientas de trabajo.³⁸

El Gobierno Nacional trabaja con cuatro indicadores de cumplimiento de los objetivos del programa de erradicación, a saber, número de hectáreas erradicadas, número de contratos como trabajadores en misión, número de proyectos productivos, y número de familias beneficiadas con el incentivo para la sustitución.

2.7 Resultados tangibles del programa de erradicación

El Gobierno Nacional aportó la siguiente tabla donde se indica la cantidad de hectáreas erradicadas por cuenta de los GME, exceptuando lo correspondiente al año en curso:

³⁶ Acción Social (2011), Programa de Cultivos Ilícitos, “Manual de operatividad Grupo Móvil de Erradicación – GME”, enero 28 de 2011, p. 3-8.

³⁷ Ibid.

³⁸ Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (2012), documento de respuesta remitido el 17 de febrero de 2012, con ocasión del requerimiento enviado por la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos.



Cantidad de hectáreas erradicadas por los GME

Año	Hectáreas erradicadas por Grupos Móviles de erradicación	Contratos	Asignación Presupuestal (millones de pesos)
2005	28.463,4	NC	30.700
2006	36.257,2	NC	22.262,6
2007	52.024,2	15.158	39.200
2008	84.427,6	29.087	118.500
2009	48.898,6	19.440	97.000
2010	30.666,7	11.371	83.000
2011	30.429,1	11.405	70.000
TOTAL	311.166,8	87.719	460.662,6

Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (2012)

Así las cosas, desde que entró en funcionamiento, el Programa ha permitido erradicar cultivos ilícitos en 311.166.8 hectáreas de coca.³⁹

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha señalado que un resultado positivo es la vinculación laboral misma de los erradicadores, en tanto que éstos hacen parte de comunidades en desarrollo. Por tanto, la sustitución de cultivos ilícitos por proyectos productivos sostenibles a cargo del Programa contra Cultivos Ilícitos, ha permitido que la seguridad de las zonas se consolide de manera notoria desde que se creó la Unidad para la Consolidación Territorial.⁴⁰

El programa ha proporcionado incentivos económicos para la sustitución a 122.991 familias en 26 departamentos y 139 municipios. Igualmente, se ha apoyado con proyectos productivos a 81.992 familias en 22 departamentos, 185 municipios en 188.932 hectáreas.⁴¹

Los resultados concretos en materia de erradicación, unidos a un presupuesto importante para la ejecución de este Programa, con una metodología que ha sido receptiva a las

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.



lecciones aprendidas a lo largo de los últimos años, permite concluir que el programa de erradicación manual de cultivos ilícitos es un programa importante para el Gobierno Nacional y que por tanto, su éxito dependerá de su capacidad de prevenir los riesgos que aún siguen presentes en el terreno, los cuales serán dados a conocer en el siguiente capítulo.



3. Caracterización de los erradicadores manuales de cultivos ilícitos y de los grupos móviles de erradicación (GME): riesgos de la actividad y casos de violaciones a los derechos de los erradicadores

Los capítulos precedentes han dado cuenta de la política de erradicación manual de cultivos ilícitos implementada por el Gobierno Nacional, la cual ha sido presentada como una actividad necesaria y eficiente para alcanzar el objetivo principal de un territorio libre de cultivos ilícitos.

Con todo, este documento presentará a continuación la información recogida en varias entrevistas con organizaciones no gubernamentales y algunos erradicadores provenientes de regiones diversas⁴², quienes validaron buena parte de la información obtenida por parte del Gobierno, pero igualmente expresaron su preocupación por la situación de un número significativo de campesinos erradicadores que han sufrido accidentes con ocasión de la actividad misma de erradicación.

En esa medida, se contrastará la información oficial con la información aportada por fuentes no estatales.

3.1 La contratación de campesinos erradicadores

En primer lugar, se pudo comprobar que los grupos móviles de erradicación (GME) están conformados por población civil, en su mayoría de origen campesino. El Gobierno Nacional - el Programa de Cultivos Ilícitos (PCI) -, contrata al personal de erradicación manual a través de una empresa de servicios temporales, la cual fue escogida luego de una convocatoria pública de mayor cuantía.

⁴² Entre los días 12 y 13 de abril de 2012, en la ciudad de Bogotá, la Procuraduría pudo entrevistar personalmente a cuatro erradicadores provenientes de distintas regiones (Cauca, Cúcuta y dos de Caldas), todos víctimas de accidentes con artefactos explosivos durante su labor de erradicación.



Al respecto, merece la pena recordar que el entonces Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio del Trabajo) expidió el pasado 4 de octubre de 2011 la Circular 0055 sobre intermediación laboral, en la cual reiteró a las entidades públicas la prohibición de realizar cualquier forma de intermediación laboral que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales de los trabajadores, so pena de incurrir en las sanciones establecidas en el orden normativo.

En la actualidad, "Empleamos S.A.", una empresa con sede en Medellín, es la encargada de este tipo de contratos, teniendo en cuenta que luego de una convocatoria abierta, esta empresa fue la única que se presentó como proponente.

El Gobierno Nacional envió copia del contrato de prestación de servicios No. 52 del 29 de junio de 2011, celebrado entre Acción Social (hoy Departamento para la Prosperidad Social) y Empleamos S.A., en el cual constan los términos y condiciones por medio de las cuales se lleva a cabo la contratación y funcionamiento del programa de erradicadores manuales. El mencionado contrato se firmó por un valor de veinticinco mil cuatrocientos veinte millones de pesos M/cte (\$25.420.000.000), de los cuales Acción Social pagará a Empleamos S.A. el 7.98% del valor total por concepto de la prestación del servicio (cláusula sexta, consideración No. 22).

El contrato mencionado indica en la consideración No. 22, cláusula primera, que el objeto del contrato es proporcionar el personal en misión encargado de la erradicación para cumplir con las metas de la estrategia de erradicación manual forzosa adelantada por el grupo móvil de erradicación del Programa contra Cultivos Ilícitos.

Una vez entran en funcionamiento los grupos móviles de erradicación, la supervisión y seguimiento del contrato estará a cargo del coordinador de la "estrategia grupo móvil de erradicación manual y forzosa", o la persona que designe el ordenador del gasto de Acción Social (cláusula décima cuarta).



3.2 El rol de las Naciones Unidas en la erradicación de cultivos ilícitos

El Sistema de Naciones Unidas se constituye en un actor importante en materia de erradicación de cultivos. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) firmó un convenio con el Programa de Cultivos Ilícitos (PCI) para trabajar desde varios frentes, desarrollados mediante proyectos. La información aportada mediante entrevista sobre los proyectos que lleva a cabo esta organización permitió conocer en detalle el funcionamiento del Programa de erradicación manual.

Sobre este particular, existe un grupo de proyectos alternativos que busca que la erradicación se haga sostenible en el tiempo a través de capacitaciones a los campesinos, la implementación de proyectos agrícolas y de programas como el de Familias Guardabosques.⁴³

El sistema de información de cultivos ilícitos (SIMCI) se encarga de diseñar mapas a nivel municipal que indican cuántas hectáreas existen con cultivos ilícitos. Los mapas diseñados en el SIMCI se envían al PCI, a la Policía Nacional y a las Fuerzas Militares, con el fin de que éstas realicen sobrevuelos para validar y verificar si en determinadas zonas (*plots*) efectivamente hay cultivos de hoja de coca.

Un tercer campo de intervención en la materia por parte de la UNODC es el área técnica que se encarga de monitorear el trabajo de los GME, la cual valida la cantidad de hectáreas erradicadas y monitorea los procesos en las zonas de erradicación, para al final emitir informes con recomendaciones. Con todo, debe aclararse que el PCI – no la UNODC – es la instancia desde la cual se organiza cada operativo de erradicación.

⁴³ Para mayor información sobre este programa de Gobierno, ver <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=5760&catID=127>.



3.3 El *modus operandi* de los GME

En cuanto a los grupos móviles de erradicación (GME), éstos se componen normalmente por grupos de 31 personas. Cada grupo tiene un jefe denominado “capataz”, quien generalmente es un campesino que se encarga de conseguir otros campesinos para llevar a cabo las labores de erradicación. De acuerdo con uno de los erradicadores entrevistados⁴⁴, cuando un erradicador logra trabajar en varias fases de erradicación, puede recibir posteriormente como incentivo el nombramiento como capataz, de manera que pueda coordinar un grupo móvil.⁴⁵

Adicionalmente, existen dos “rancheros” que se encargan de la alimentación del resto del grupo, un topógrafo normalmente del equipo de Naciones Unidas, y 28 erradicadores. En todo caso, también es común que para el momento del inicio de las tareas de erradicación, lleguen menos personas y, por ende, el GME se conforme de menos de 31 personas.⁴⁶ Una de las principales razones se debe a que amigos o personas cercanas alcanzan a advertir a un aspirante a erradicador de los peligros que conlleva la erradicación.⁴⁷

Los 28 erradicadores se dividen en parejas por lo cual, en la práctica, 14 parejas se encargan de la labor propia de la erradicación manual. Se trata de que uno de los dos erradicadores haga uso de un instrumento para cortar la hoja de coca, mientras que el otro, de manera simultánea, se encargue de extraer o arrancar la mata con sus manos.

Los GME son asimismo acompañados por la Fuerza Pública, bien sea Policía, Ejército o Armada Nacional. Lo usual es que una sola fuerza acompañe a los GME, pero existen casos como el del Putumayo y Caquetá, en los que actúan varias fuerzas conjuntamente. Dependerá de la zona la determinación de qué fuerzas acompañan a los GME. Actualmente, la zona de erradicación cuenta con campamentos integrados por los erradicadores, quienes

⁴⁴ Entrevista realizada en Bogotá el día 12 de abril de 2012.

⁴⁵ Esta información también puede verse corroborada en Programa contra Cultivos Ilícitos (2011), “Manual de operatividad Grupo Móvil de Erradicación –GME”.

⁴⁶ Entrevista realizada al responsable de la UNODC sobre el monitoreo de los grupos móviles de erradicación, el 16 de febrero de 2012, en la sede de la UNODC, Bogotá D.C.

⁴⁷ Información aportada por un erradicador procedente del Cauca, en entrevista realizada en Bogotá el 12 de abril de 2012.



van custodiados por la Policía Nacional. A dos kilómetros hace acompañamiento el Ejército Nacional, a lo largo del perímetro de la zona de erradicación⁴⁸, aunque los erradicadores entrevistados indicaron que el Ejército normalmente los acompaña a una menor distancia, aproximadamente a cien metros del grupo.⁴⁹

Es importante mencionar que, como parte de la complejidad que implica erradicar cultivos ilícitos, cada punto de erradicación cuenta también con un grupo de expertos en explosivos y demoliciones (grupo EXDE), el cual se encarga de detectar con la ayuda de aparatos y caninos, la presencia de minas antipersonal u otros artefactos explosivos⁵⁰. Un grupo EXDE está conformado por lo general por siete personas.⁵¹

Una fase de erradicación común tarda normalmente sesenta (60) días, por lo general, el término por el que se elaboran los contratos entre Empleamos S.A. y los erradicadores. El término de la intervención implica que se calcule cuántos grupos móviles (GME) se necesitan. Hasta hace unos años, se usaban hasta cinco GME, dado que existían cultivos de coca en grandes extensiones. Sin embargo, dada la capacidad de adaptación de quienes cultivan hoja de coca, los cultivos actualmente se encuentran en lotes más dispersos. Esto ha disminuido la necesidad de que el Gobierno llegue con cinco GME; ahora se utilizan entre uno y dos.⁵²

El PCI se encarga de capacitar a través de charlas previas a los campesinos erradicadores, en las cuales se informa de la labor y de los riesgos inherentes a la actividad. Igualmente los erradicadores deben estar afiliados al régimen de riesgos profesionales (ARP), de manera que, en caso de que ocurra un incidente, el coordinador zonal del PCI se encargue de llevarlos al centro médico más cercano, luego de ponerse en contacto con la ARP respectiva.

⁴⁸ Entrevista realizada al responsable de la UNODC sobre el monitoreo de los grupos móviles de erradicación, el 16 de febrero de 2012, en la sede de la UNODC, Bogotá D.C.

⁴⁹ Información aportada por un erradicador procedente del Cauca, en entrevista realizada en Bogotá el 12 de abril de 2012.

⁵⁰ En general, cuando en el presente informe se hace mención a minas antipersonal (MAP), debe entenderse incluida siempre la figura de los artefactos explosivos improvisados (AEI) indistintamente, salvo que se haga mención explícita a un caso particular de accidente por MAP.

⁵¹ Entrevista realizada al responsable del monitoreo de los grupos móviles de erradicación, el 16 de febrero de 2012, en la sede de la UNODC, Bogotá D.C.

⁵² Ibid.



En efecto, cada ARP tiene enlaces en cada región, de manera que puedan actuar de forma más eficiente.

3.4 Las minas antipersonal: Riesgos inherentes a la actividad de erradicación manual de cultivos ilícitos

La participación de la población civil en la consecución de la paz debe ser considerada un deber ciudadano, de conformidad con el artículo 22 de la Constitución Política de 1991. Sin embargo, existen ciertas circunstancias en las cuales puede ponerse en riesgo la vida e integridad de esta población, con ocasión del desarrollo de un conflicto armado aún vigente, acarreando en consecuencia la eventual responsabilidad del Estado.

Luego de haber revisado el material aportado por organizaciones de la sociedad civil a esta Entidad,⁵³ así como luego de haber obtenido información de primera mano a través de entrevistas a funcionarios con competencias en el terreno,⁵⁴ la Procuraduría obtuvo información de que los erradicadores manuales de cultivos ilícitos son generalmente afectados por minas antipersonal (MAP).⁵⁵

La problemática de las minas y los cultivos ilícitos frecuentemente se entremezcla generando una situación compleja en el contexto de conflicto armado. El Gobierno Nacional manifestó en ese sentido que es necesario fortalecer la capacidad de respuesta a la presencia de minas en el territorio nacional.⁵⁶

⁵³ Documentación aportada por la Campaña Colombiana contra Minas (CCCM) el pasado mes de enero de 2012.

⁵⁴ Entrevista a funcionarios del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) el 16 de febrero de 2012. Ver también "Van 47 erradicadores muertos en cinco años con minas escondidas", disponible en <http://m.eltiempo.com/justicia/asesinatos-de-erradicadores-de-coca/9081970> (página consultada el 24 de marzo de 2012).

⁵⁵ Ver "Van 47 erradicadores muertos en cinco años con minas escondidas", disponible en <http://m.eltiempo.com/justicia/asesinatos-de-erradicadores-de-coca/9081970> (página consultada el 24 de marzo de 2012); ver también <http://noticiasunolaredindependiente.com/2010/12/18/secciones/que-tal-esto/erradicadores-en-peligro/> (página consultada el 13 de abril de 2012) y <http://www.vanguardia.com/historico/78147-con-minas-infestadas-de-materia-fecal-emboscaron-a-erradicadores> (página consultada el 16 de abril de 2012).

⁵⁶ Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (2012), documento de respuesta remitido el 17 de febrero de 2012, con ocasión del requerimiento enviado por la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos.



Igualmente, no debe desconocerse el hecho de que un grupo móvil de erradicación (GME) siempre va acompañado de Fuerza Pública, la cual puede ser considerada objetivo militar de acuerdo con el derecho internacional humanitario. Por ende, los erradicadores podrían ser objeto de daños colaterales, como de hecho ha ocurrido y ha sido corroborado por los erradicadores que fueron entrevistados por la Procuraduría.

Al respecto, un erradicador entrevistado describió la figura de “el zorro” dentro de los grupos guerrilleros, haciendo alusión a un individuo que trata de incursionar en las noches en los campamentos de los GME, sin ser percibido por los miembros de la Fuerza Pública y su anillo de seguridad, con el único objetivo de atacar a los erradicadores sin generar sospecha. *“Usualmente buscan degollarlos, pues se trata de maniobras que no generan ruido, como si lo haría un disparo de fusil”*, según se indicó en la entrevista.

Por tanto, si bien para la Procuraduría la participación de civiles en actividades de erradicación manual de cultivos ilícitos no es contraria al Derecho Internacional Humanitario también es cierto que el Estado no puede desconocer su deber de garantía frente a esta población. En este caso el Estado entra en una circunstancia especial y reforzada de garante, en tanto que éste debe prevenir todo tipo de daño que los civiles no estuviesen obligados a soportar. Es claro que el Estado debe tomar las *medidas preventivas razonables* que debería tomar para proteger a los erradicadores manuales de eventuales violaciones a sus derechos.

En cuanto a la problemática de las minas antipersonal, los erradicadores entrevistados fueron contundentes al afirmar que en la práctica, la labor de detección de explosivos (MAP o AEI) se realiza “sobre la marcha”, una vez ya iniciada la labor misma de erradicación.⁵⁷ Es decir, no existe una certeza *ex ante* de que la zona a ser erradicada se encuentra libre de sospecha y limpia de artefactos explosivos.⁵⁸

⁵⁷ Información aportada por un erradicador procedente del Cauca, en entrevista realizada en Bogotá el 12 de abril de 2012.

⁵⁸ Uno de los campesinos entrevistados que hizo parte de un GME que operó en Puerto Libertador (Córdoba) señaló que sufrió un accidente con una mina en el momento en que se disponía a descansar en las horas de almuerzo y que sólo después de este accidente los encargados de la Fuerza Pública y Acción Social suspendieron el operativo de erradicación, con el fin de revisar si



Se mencionó también el ejemplo de los caninos en zonas climática y geográficamente complejas como el Caquetá, donde sencillamente éstos no pueden rastrear la presencia de explosivos. Incluso, se presentó el caso concreto de un canino que no sólo no pudo cumplir su labor de rastreo de explosivos, sino que tuvo que ser cargado por el grupo móvil durante la fase de erradicación.⁵⁹

Lo anterior, evidencia y pone en alerta la falta de garantías de seguridad con que algunos erradicadores deben llevar a cabo sus tareas en fases de erradicación que, dadas las complejidades en terreno, se toman un lapso de tiempo considerable, en el cual deben caminar hasta diez horas al día, con pocas horas de sueño, más el temor constante de un ataque de grupos armados al margen de la ley.⁶⁰

Los erradicadores también han sido afectados por francotiradores de grupos armados al margen de la ley, por otro tipo de artefactos explosivos incluso activados a control remoto, y por emboscadas perpetradas por grupos armados. Esto se entiende en la medida en que, tal como lo corroboró el Gobierno Nacional, las “zonas de consolidación territorial” coinciden con aquellas en que se adelantan procesos de erradicación manual.

A pesar de que los trabajos de erradicación se realizan también en algunos municipios por fuera de las “zonas de consolidación”, es en estas últimas donde más se presentan enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los grupos armados organizados al margen de la ley, lo cual pone en situación de riesgo directo a los campesinos erradicadores. Incluso se han documentado situaciones en las cuales los erradicadores han sido considerados “objetivo

en el área habría más explosivos. En este caso, el GME no contaba con detectores de explosivos ni caninos desde el inicio de las operaciones; sólo se consiguieron después de haber ocurrido accidentes.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.



militar” por parte de grupos armados ilegales – especialmente, grupos guerrilleros -, en la zona del Nudo de Paramillo y el Bajo Cauca antioqueño.⁶¹

A continuación se presentan las cifras aportadas por el Gobierno Nacional sobre los erradicadores que han sufrido hostigamientos, lesiones y muerte en desarrollo del programa:

Erradicadores fallecidos o heridos durante las actividades de erradicación

AÑO	FECHA	FALLECIDOS	HERIDOS	FALLECIDOS	HERIDOS
		MAP	HOSTIGAMIENTO	MAP	HOSTIGAMIENTO
2006	Marzo 10 de 2006	1			
	Marzo 29 de 2006	1			
	Agosto 2 de 2006	6			
	Octubre 14 de 2006		1		
	Febrero 6 de 2006			3	1
	Marzo 03 de 2006			1	
	Marzo 01 de 2006			3	
	Septiembre 8 de 2006			4	
2007	Octubre 29 de 2007	3		4	
	Noviembre 05 De 2007	1			
2008	Febrero 5 de 2008	2		4	
	Febrero 8 de 2008	1		7	
	Febrero 9 de 2008				1
	Febrero 13 de 2008	1		3	1
	Febrero 23 de 2008				1
	Marzo 6 de 2008			3	
	Abril 30 de 2008	1		1	
	Mayo 3 de 2008	1		2	
	Junio 4 de 2008	1		2	
	Junio 5 de 2008	1			
	Julio 18 de 2008				1
	Julio 24 de 2008			1	
	Julio 29 de 2008	1		5	
	Julio 30 de 2008			1	
	Agosto 8 de 2008	2		8	
	Agosto 11 de 2008				3
	Agosto 11 de 2008			3	

⁶¹ Ver <http://m.eltiempo.com/justicia/asesinatos-de-erradicadores-de-coca/9081970> (página consultada el 2 de febrero de 2012) y <http://www.elspectador.com/impreso/judicial/articulo-331487-erradicadores-civiles-peligro> (página consultada el 15 de marzo de 2012).



AÑO	FECHA	FALLECIDOS	HERIDOS	FALLECIDOS	HERIDOS
		MAP	HOSTIGAMIENTO	MAP	HOSTIGAMIENTO
2008	Agosto 25 de 2008			1	
	Septiembre 12 de 2008	1		9	
	Octubre 14 de 2008			10	2
	Octubre 16 de 2008			1	
	Noviembre 1 de 2008		1		
	Noviembre 1 de 2008			3	
2009	Marzo 13 de 2009			1	
	Marzo 23 de 2009				1
	Marzo 26 de 2009				7
	Marzo 27 de 2009	1		6	3
	Abril 1 de 2009	1		4	
	Abril 23 de 2009	1		2	
	Abril 24 de 2009			1	
	Mayo 29 de 2009			3	
	Junio 24 de 2009		1		
	Julio 1 de 2009			6	
	Julio 25 de 2009				1
	Julio 27 de 2009		3		7
	Agosto 11 de 2009			1	
	Agosto 12 de 2009			1	
	Agosto 22 de 2009				1
	Agosto 28 de 2009				4
	Agosto 28 de 2009			1	
	Agosto 31 de 2009			2	
	Septiembre 5 de 2009		1		
	Septiembre 11 de 2009	3	1	5	2
	Septiembre 15 de 2009			5	
	Septiembre 28 de 2009			1	
	Octubre 6 de 2009			2	
	Octubre 7 de 2009			1	
	Noviembre 21 de 2009			3	
	Diciembre 1 de 2009	1		6	
2010	Febrero 26 de 2010		1		2
	Marzo 8 de 2010				2
	Marzo 24 de 2010			6	
	Abril 8 de 2001			5	
	Abril 10 de 2010		1		
	Abril 17 de 2010				1
	Abril 21 de 2010				1
	Abril 22 de 2010			3	



AÑO	FECHA	FALLECIDOS	HERIDOS	FALLECIDOS	HERIDOS
		MAP	HOSTIGAMIENTO	MAP	HOSTIGAMIENTO
2010	Abril 26 de 2010		1		
	Julio 21 de 2010		2		4
	Septiembre 28 de 2010				2
	Octubre 4 de 2010			2	
	Octubre 6 de 2010	1		11	
	Octubre 9 de 2010			1	
	Octubre 12 de 2010				3
	Octubre 16 de 2010			12	
	Octubre 18 de 2010			2	
	Octubre 25 de 2010			1	
	Noviembre 1 de 2010			1	
	Noviembre 6 de 2010			1	
	Noviembre 9 de 2010			2	
	Noviembre 20 de 2010			2	
	Noviembre 27 de 2010		2		8
	Noviembre 29 de 2010	2		3	
	Diciembre 2 de 2010			2	
2011	Febrero 24 de 2011				1
	Febrero 28 de 2011	1		1	
	Marzo 02 de 2011			2	
	Marzo 09 de 2011			1	
	Marzo 12 de 2012			1	
	Marzo 14 de 2012			2	
	Marzo 15 de 2011	1		4	
	Marzo 24 de 2011			1	
	Mayo 16 de 2011				1
	Mayo 21 de 2011				2
	Junio 07 de 2011			5	
	Julio 29 de 2011			2	
	Julio 29 de 2011				1
	Septiembre 2 de 2011			3	
	Septiembre 13 de 2011	1		1	
	Septiembre 15 de 2011				6
	Octubre 8 de 2011	1		4	
	Noviembre 21 de 2011			2	
	Noviembre 28 de 2011			4	

Fuente: Programa PCI-Acción Social- diciembre 2011



En conclusión, a diciembre de 2011, el Gobierno Nacional reportó un total de 255 erradicadores manuales de cultivos ilícitos fallecidos por minas antipersonal (MAP) y 85 heridos por hostigamiento de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), en zonas donde ha habido enfrentamientos entre éstos y la Fuerza Pública. Cifras considerables, si se tiene en cuenta que el Programa de Cultivos Ilícitos (PCI) prevé un esquema de seguridad para proteger a esta población.

3.5 Derechos laborales, seguridad social y asistencia a los erradicadores de cultivos ilícitos

A través de entrevistas y documentos aportados por la Campaña Colombiana de Acción contra Minas, la Procuraduría obtuvo información sobre campesinos erradicadores que han sobrevivido a accidentes de mina y que no han logrado acceder a la asistencia y reparación a las que tienen derecho.

Con el fin de determinar quién es responsable de asegurar el oportuno y pleno acceso a los servicios de asistencia a víctimas, se considera pertinente presentar de manera breve lo concerniente al tipo de vinculación laboral y la seguridad social de los erradicadores manuales.

Para empezar, es importante destacar que el Programa de Cultivos Ilícitos perteneciente a la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, en documento de respuesta a un requerimiento enviado por la Procuraduría, reconoció expresamente que en los años 2005 y 2006 no existía una contratación formal de personal erradicador. De acuerdo con esta entidad, en dicha época “no se celebraban contratos toda vez que la erradicación se realizaba a cambio de un incentivo económico a los erradicadores”.⁶²

⁶² De acuerdo con información publicada en el portal de La Silla Vacía, Inicialmente, los erradicadores eran contratados verbalmente, basados en un concepto del entonces Secretario Jurídico de la Presidencia de la República. Ver <http://www.lasillavacia.com/historia/la-erradicacion-manual-sin-ambiente-para-continuar-20311> (página consultada el 13 de abril de 2012).



Años después de haberse iniciado el programa de erradicación manual de cultivos ilícitos se empezó a vincular mediante contrato a esta población. En esa medida, el programa de erradicación de cultivos bien puede dividirse entre el período 2005-2006, en el cual existían contratos formales y, por ende, no existía ningún tipo de garantía, y el período 2006-presente, en donde se obliga a contratar mediante contrato de trabajo. Por ello la Procuraduría se ha referido a la idea de un antes y un después respecto del funcionamiento del PCI.

Durante el primer período (2005-2006) se contrataron campesinos masivamente sin garantías laborales y gran parte de este primer grupo se concentró en población proveniente del departamento de Caldas, especialmente el municipio de Manzanares.⁶³ Este grupo (de acuerdo con la información recibida en entrevistas) llegó a concentrar cerca de mil (1000) erradicadores, quienes fueron llevados a la operación Colombia Verde, ya mencionada, en la Serranía de La Macarena.

En gran medida, precisamente como consecuencia de las numerosas muertes y accidentes por minas antipersonal, el programa de erradicación se rediseñó, con el fin de asegurar una mayor seguridad para los erradicadores. En ese sentido, como ya se indicó, la vinculación del personal erradicador se hace actualmente a través de una empresa de servicios temporales (Empleamos S.A.), la cual vincula a esta población mediante contrato de trabajo.

Empleamos S.A. suscribió el contrato de prestación de servicios No. 52 del 29 de junio de 2011 con la entonces Acción Social FIP, en el cual quedaron establecidas – entre otras – las siguientes obligaciones: i) afiliar a los erradicadores al sistema de salud, pensiones y riesgos profesionales; ii) suministrar la dotación requerida al personal en misión; iii) contratar para los trabajadores en misión un seguro de vida grupo no contributivo que tenga una vigencia a partir de la firma del contrato en misión hasta su terminación, con las especificaciones

⁶³ Entre los días 12 y 13 de abril de 2012, en la ciudad de Bogotá, la Procuraduría pudo entrevistar personalmente a cuatro erradicadores provenientes de distintas regiones (Cauca, Cúcuta y dos de Caldas), todos víctimas de accidentes con artefactos explosivos durante su labor de erradicación.



técnicas del seguro de vida; iv) pagar los salarios oportunamente; y v) hacer acompañamiento y seguimiento a los erradicadores que sufran enfermedades o accidentes en el marco de alguna de las fases de la erradicación, así como acompañamiento a los familiares de un erradicador en caso de que éste fallezca en medio de un operativo de erradicación.

Es claro que lo concerniente a los derechos laborales y prestaciones sociales queda bajo la responsabilidad de Empleamos S.A. pero es el Estado – a través de Acción Social, hoy Departamento de Prosperidad Social - el interventor del contrato celebrado entre ambas partes, con el fin de verificar que los campesinos erradicadores efectivamente puedan tener garantizado el goce y ejercicio de estos derechos.

Por otro lado, también es de reiterar por parte de la Procuraduría que las obligaciones a cargo de Empleamos S.A. en relación con la seguridad social – especialmente las derivadas del sistema de riesgos profesionales que cubre accidentes de trabajo - no excluyen las obligaciones a cargo del Estado en materia de brindar atención, asistencia y reparación integral a los erradicadores víctimas de MAP o AEI.

De acuerdo con información obtenida por la Procuraduría, el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) ha manifestado que en general las víctimas que presentan amputación en algún miembro o heridas graves, han recibido una atención médica adecuada desde el momento del accidente, en el sentido de que son transportados en helicóptero y reciben atención de urgencia en un centro de atención del nivel que sea requerido.⁶⁴ Así fue corroborado por algunos de los erradicadores entrevistados por parte de esta Entidad.

⁶⁴ Documento aportado por la Campaña Colombiana contra Minas titulado "Memoria del diagnóstico de la situación de acceso a derechos de los erradicadores víctimas de MAP y MUSE", en el cual se anexa respuesta por parte del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA).



Igualmente, el PAICMA estableció que en materia de asistencia a erradicadores víctimas en general, se ha concentrado en el acceso de los erradicadores víctimas de MAP a la asistencia humanitaria e indemnizaciones administradas por la subdirección de Atención a Víctimas de la entonces Acción Social. Cuando un erradicador es víctima de MAP durante el desarrollo de sus funciones, el PCI en coordinación con la Subdirección de atención a víctimas, envía a esta última instancia la documentación pertinente para facilitar el trámite.

Sin embargo, también se obtuvo información brindada por el PAICMA y algunos erradicadores entrevistados en el sentido de que existen numerosos inconvenientes relacionados con la atención que requieren los erradicadores cuando sufren accidentes causados por MAP o AEI.

Las siguientes nueve (9) problemáticas presentadas de manera genérica aluden a estos inconvenientes:

En primer lugar, los erradicadores aún no cuentan con un certificado de accidente por MAP/AEI – situación que sí ocurre con respecto a víctimas de otros hechos victimizantes –, expedido por el personero o alcalde de la zona donde ocurrieron los hechos. Esta certificación podría acortar los términos de espera para acceder a los bienes y servicios del Estado en materia de atención y asistencia.

En segundo lugar, existe evidencia de un número importante de erradicadores que no conocen cuál es la Entidad Promotora de Salud (EPS), especialmente debido a que no reciben un carné de afiliación. De acuerdo con los erradicadores entrevistados, el único carné que se les brinda es uno aportado por Empleamos S.A., en el cual constan sus nombres, cédula, y grupo sanguíneo.

En tercer lugar, la empresa de servicios temporales que, como se ha indicado, contrata mediante contrato laboral a los erradicadores, no le entrega copia del contrato de trabajo a



los erradicadores, según lo afirmado en las entrevistas realizadas con erradicadores. Es claro que este documento es un requisito indispensable para solicitar la autorización de atención a la aseguradora de riesgos profesionales (ARP).

En cuarto lugar, se menciona el hecho de que, como causa del proceso de atención médica y rehabilitación física requerida, los erradicadores y un acompañante suyo deben desplazarse de un lugar a otro. El problema radica en que el perfil del erradicador es el de una persona de bajos ingresos económicos. Esta situación conlleva a que por lo general no cuenten con recursos para sufragar estos desplazamientos. Se ha reconocido por parte del mismo Gobierno Nacional que Empleamos S.A. recomienda a los afectados cubrir esos gastos por anticipado y luego les reembolsan vía ARP. El PAICMA ha trabajado en conjunto con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), quien en la práctica ha sufragado este tipo de gastos en numerosas ocasiones.

En quinto lugar, existen casos en que luego de un accidente con MAP o AEI, algunos erradicadores no presentan heridas físicas evidentes. Esta situación ha sido manejada por parte de la empresa de servicios temporales como una oportunidad para hacer firmar a las víctimas un documento en el cual aseguran que no presentan afectaciones físicas. El problema radica en que, como se ha repetido en este informe, los campesinos erradicadores son de bajos recursos y algunos no saben leer, luego pueden darse casos de vicios en el consentimiento al momento de la firma de dichos documentos, tal como lo constató el mismo PAICMA.⁶⁵

En relación con el punto anterior, ha habido casos en los que ante la falta de una herida física grave, la valoración de incapacidad es muy baja, lo cual les implica recibir una contraprestación de incapacidad limitada en el tiempo. Un importante número de erradicadores – entre los cuales se encuentran los erradicadores entrevistados con ocasión de este informe - recibió una suma de dinero por concepto de incapacidad, pero a la fecha no

⁶⁵ Ibid.



han logrado conseguir trabajo, pues se encuentran con alguna discapacidad. Esta población no posee recursos para su sustento personal y familiar.

En sexto lugar, el Gobierno ha reconocido que los erradicadores normalmente no son informados de las ayudas humanitarias a las que tienen derecho y, en consecuencia, tampoco conocen las rutas de acceso a dichas reclamaciones.⁶⁶ Así lo corroboraron los erradicadores entrevistados, quienes nunca fueron informados de sus derechos ni de la forma de hacerlos exigibles. En palabras de uno de los erradicadores entrevistados *"(...) a uno le prometen tantas cosas y hasta este momento no me han respondido por nada. Pueden haber ayudas pero uno no sabe cómo usarlas ni adónde ir; eso es algo que a uno nunca le dicen (...)".*⁶⁷

En séptimo lugar, algunos erradicadores manifestaron que a pesar de que exista protección y acompañamiento permanente durante las fases de erradicación, esta protección no existe cuando son transportados desde las bases militares donde son desplazados desde y hacia las zonas de erradicación. Sin duda, dada la complejidad de las zonas, pueden ser objeto de ataques indiscriminados.

En octavo lugar, los erradicadores campesinos lamentaron que si bien fueron contratados para misiones de sesenta días, sólo se les canceló el valor correspondiente a los días "efectivamente trabajados erradicando". Lo anterior se dio en casos en que los erradicadores entrevistados tuvieron que abandonar el GME antes del plazo para el que fueron contratados, porque sufrieron accidentes relacionados con minas antipersonal. En el caso concreto de un erradicador que trabajó en Puerto Libertador (Córdoba), éste sufrió un accidente cuatro días después de haber iniciado labores, por lo cual recibió una consignación bancaria por \$103.000, tal como se pudo constatar por la Procuraduría mediante verificación de la constancia bancaria.⁶⁸

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Información aportada por un erradicador procedente del Cauca, en entrevista realizada en Bogotá el 12 de abril de 2012.

⁶⁸ Información aportada por un erradicador procedente de Caldas, en entrevista realizada en Bogotá el 13 de abril de 2012.



Finalmente, la Procuraduría también obtuvo información en cuanto a que algunos campesinos han manifestado que nunca fueron completamente informados de los riesgos inherentes a la actividad. Una muestra de ello es que existe evidencia de casos en los cuales algunos erradicadores han solicitado ser retirados del respectivo GME, una vez son conscientes del riesgo al que se han sometido.⁶⁹ De acuerdo con la información suministrada por un funcionario de la UNODC, las quejas de los erradicadores son repetitivas. Así también fue corroborado por algunos erradicadores entrevistados.

Para la Procuraduría resulta necesario mencionar otros efectos indirectos ocasionados por los impactos del programa de erradicación manual de cultivos ilícitos, de los cuales se recibió información durante las entrevistas realizadas para la realización de este informe. Se hace referencia a casos de presuntos abusos cometidos en el terreno por erradicadores e incluso por miembros de la Fuerza Pública, tales como hurto de bienes, ganado y animales, corte de alambres, daños en propiedad privada, entre otros, así como la incertidumbre en cuanto a la propiedad de las tierras donde se erradica hoja de coca y el seguimiento adecuado a los eventuales desplazamientos de población generados como causa de las actividades de erradicación. Se trata de problemas que ameritarían una diligente supervisión por parte del Gobierno Nacional, de manera que se garantice la prevención de riesgos o, en su defecto, la minimización de impactos negativos en el desarrollo de las actividades de erradicación.

Las anteriores dificultades - la mayoría de las cuales han sido incluso reconocidas por Gobierno Nacional -, han llevado a que organizaciones no gubernamentales como la Campaña Colombiana contra Minas, a través de la Campaña Internacional para la Prohibición

⁶⁹ Entrevista realizada al responsable del monitoreo de los grupos móviles de erradicación, el 16 de febrero de 2012, en la sede de la UNODC, Bogotá D.C. Ver también "Van 47 erradicadores muertos en cinco años con minas escondidas", disponible en <http://m.eltiempo.com/justicia/asesinatos-de-erradicadores-de-coca/9081970> (página consultada el 24 de marzo de 2012).



de Minas Antipersonales, hayan solicitado al Gobierno eliminar el programa de erradicación manual de cultivos ilícitos con campesinos.⁷⁰

3.6 El caso de la falsa expectativa de los subsidios de vivienda para un grupo de erradicadores víctimas

La Procuraduría no puede pasar por alto una situación a la que fueron sometidos algunos erradicadores manuales. Se hace referencia a los hechos ocurridos durante la operación Colombia Verde en La Macarena (2006), operación en la cual un grupo significativo de erradicadores fueron víctimas de accidentes por minas antipersonal. Esta situación generó desconcierto entre el grupo de erradicadores restante, llevando a que algunos decidieran abandonar el operativo.⁷¹

Ante el elevado número de accidentes presentado durante la mencionada operación, el entonces Presidente de la República se comprometió públicamente en ese año a brindar mayores beneficios sociales a los erradicadores que participaron en esa operación y a facilitarles el acceso a subsidios de vivienda - tal como ha sido documentado por la Procuraduría -, con la condición de que continuaran trabajando en las labores de erradicación manual.⁷²

Cuatro años después de ocurridos estos hechos, el día 2 de noviembre de 2010, en reunión celebrada en el departamento de Caldas a la que asistieron el Procurador Regional de Caldas, el Defensor del Pueblo Caldas, la Coordinadora del Componente ERM PAICMA, el Representante Legal de Empleamos S.A., asesores del Programa Presidencial de Cultivos

⁷⁰ Sobre el particular, ver <http://www.lasillavacia.com/queridodiario/31772/el-gobierno-contra-la-pared> (consultado el 26 de marzo de 2012). Ver también <http://www.lasillavacia.com/historia/la-erradicacion-manual-sin-ambiente-para-continuar-20311> (página consultada el 2 de abril de 2012).

⁷¹ La información relacionada con el caso de La Macarena fue aportada por la Campaña Colombiana de Acción Contra Minas y corroborada mediante entrevista a erradicadores que hicieron parte del grupo en esa zona.

⁷² Información aportada por la Campaña Colombiana de Acción Contra Minas, de la Ayuda de Memoria de la reunión del 26 de marzo de 2009 en la Vicepresidencia de la República, reunión celebrada posteriormente al incidente arriba citado. Ver también <http://noticias.unolaredindependiente.com/2010/12/18/secciones/que-tal-esto/erradicadores-en-peligro/> (página consultada el 13 de abril de 2012).



Ilícitos, los personeros de Pensilvania, Victoria y Manzanares, la Secretaria de Gobierno de Caldas, un representante de la Fundación Visión y Gestión, dos asesores de la Campaña Colombiana contra Minas, y un grupo de campesinos erradicadores, la Procuraduría obtuvo una Ayuda de Memoria de dicha reunión, en la cual quedaron registradas las siguientes palabras expresadas por uno de los asesores del Programa de Cultivos Ilícitos con respecto a la promesa de subsidios de vivienda presentada en 2006:

*"Con relación al subsidio de vivienda, el PCI plantea que el momento en que el Presidente de la República ofreció el subsidio, lo hizo en un momento de apasionamiento sin tener en cuenta todas las garantías y procesos a los que se deben acudir para lograr la entrega de subsidios. Prefieren ser claros y plantear que a lo de la promesa de subsidio no se va a poder dar respuesta, dadas las condiciones en la que la promesa fue hecha. El PCI no tiene recursos para asignar subsidios de vivienda."*⁷³

En la misma reunión del 2 de noviembre de 2010, un representante de los 232 erradicadores de la zona de La Macarena que exigían atención por parte del Gobierno señaló lo siguiente:

"Vine aquí invitado por el personero de Manzanares, quiero aprovechar el momento para contarles que yo estuve presente en el momento en que el presidente nos prometió el subsidio a cambio de que nosotros nos quedáramos en la Macarena y termináramos el trabajo, y terminar el trabajo no se pudo porque esa operación tuvo que finalizarse después de la ocurrencia de un gran accidente por mina antipersonal. Yo represento el grupo de las 232 personas que nos quedamos hasta el final y al día de hoy sigo recogiendo actas de defunción de personas que participaron en esa estrategia, que no sólo fueron afectados por minas, sino también por enfrentamientos armados en donde se vieron comprometidos por impactos de bala, enfermedades tropicales y animales propios de la serranía, son una multiplicidad de factores que no se tienen en cuenta, y que nosotros soportamos por una oportunidad de trabajo y una promesa,

⁷³ Ibid.



porque prácticamente la mayoría de campesinos nos quedamos por esa promesa, pero después de que fracasa la operación, se olvidaron de todo y nosotros seguimos pagando las consecuencias de esa mala experiencia. Nuestra organización tiene documentación recogida sobre todo lo que estoy mencionando porque esto se elevó hasta una demanda ante el Estado, porque hasta ahora, cuatro años después no ha habido ninguna respuesta por parte de los responsables del Programa."⁷⁴

La información citada fue igualmente corroborada a través de dos entrevistas con erradicadores realizadas por la Procuraduría, en las que se reiteró que no sólo nunca se entregó el subsidio de vivienda, sino que ante la promesa, muchos erradicadores en ese momento optaron por continuar en las actividades de erradicación en la zona y posteriormente murieron o sufrieron accidentes con minas antipersonal.

El incumplimiento a cargo del Estado en materia de garantizar una vivienda digna a toda su población es un aspecto que debe ser analizado por la Procuraduría en el marco de sus funciones constitucionales y legales de organismo de control. Sin embargo, para esta entidad el caso del ofrecimiento de subsidios de vivienda a los erradicadores de La Macarena implica una situación extrema, en la cual tendrá que analizarse con mayor detenimiento si éste propició por sí mismo una situación de riesgo a la vida e integridad de esta población, riesgo que se intentó compensar con los mencionados subsidios.

Independientemente de si los subsidios fueron entregados finalmente o no – circunstancia que, para el caso, carece de relevancia – lo cierto es que se trata de un caso lamentable que fomenta la desconfianza hacia la institucionalidad por parte de la sociedad civil, el cual merece ser evaluado adecuadamente por el Programa de Cultivos Ilícitos.

⁷⁴ Ibid.



4. La responsabilidad extracontractual del Estado por el hecho de un tercero en el marco de las actividades de erradicación manual

La Procuraduría considera que la actividad de erradicación manual de cultivos ilícitos en medio de un país en conflicto armado puede generar responsabilidad estatal por vía de los regímenes de responsabilidad extracontractual trabajados por vía jurisprudencial, en caso de que en operaciones concretas se someta a los erradicadores a riesgos excepcionales y deliberados por parte de las autoridades públicas, como por ejemplo los casos en que se han evidenciado heridas y muertes por minas antipersonal.

En materia de responsabilidad extracontractual del Estado, la tendencia en la actualidad está marcada por la denominada “imputación objetiva”.⁷⁵ La evolución jurisprudencial del Consejo de Estado se ha enmarcado en tres regímenes de responsabilidad estatal, bajo los cuales puede imputarse responsabilidad al Estado colombiano: i) falla del servicio; ii) daño especial; y iii) riesgo excepcional.

En efecto, se presenta a continuación lo relativo a un caso donde la Procuraduría tuvo noticia, en el cual el hermano de un erradicador manual demandó a la Nación por “*falla en el servicio*” por la muerte de su familiar mientras se dedicaba a estas labores. Sin duda, este caso en particular no puede ser conclusivo a nivel nacional, pero debe servir para alertar al Gobierno Nacional sobre claros escenarios de responsabilidad estatal en situaciones donde no se proteja la vida e integridad de los erradicadores.

Al respecto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio (Meta), en fallo de acción de reparación directa de fecha 30 de septiembre de 2010, declaró a la entonces Acción Social responsable por los perjuicios ocasionados a los familiares de un campesino

⁷⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011); Radicación número: 52001-23-31-000-1997-08789-01(15838, 18075, 25212 acumulados); Actor: José Ignacio Ibáñez Díaz y otros; Demandado: Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional; Referencia: Acción de Reparación Directa (Sentencia).



erradicador de cultivos, con motivo de su muerte, luego de que en el año 2006, muriera como víctima de una mina antipersonal.

De acuerdo con el hermano de la víctima, el señor José Luis Bermúdez Bernal fue vinculado al programa de erradicación de cultivos ilícitos dentro de la operación denominada “Colombia Verde”, que operaba en inmediaciones de la Serranía de La Macarena, vereda La Tigra, departamento del Meta.⁷⁶

En las pretensiones de la demanda, se dio cuenta de los hechos que causaron la muerte al erradicador de nombre José Luis Bermúdez Bernal, ocurrida el 10 de marzo de 2006 en el municipio de Puerto Rico (Meta), y se solicitó condenar a la Nación al pago de los perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante), morales y daño a la vida en relación, que hubiesen resultado probados en el proceso.⁷⁷

Con ocasión de su labor como erradicador, el señor Bermúdez Bernal fue asignado a erradicar un área que no había sido inspeccionada y se encontraba minada, al parecer por las FARC. El resultado de esta operación concluyó con la activación de un artefacto que había sido plantado en la zona, el cual acabó con la vida del señor Bermúdez. Por tanto, se alegó una “*falla del servicio*” al omitir medidas mínimas de seguridad, tales como la realización de una inspección previa a los predios.⁷⁸

Acción Social, haciendo uso de su derecho de defensa, argumentó que no estaba legitimada por pasiva para ser responsable de una posible “falla del servicio”, en tanto que la labor de verificación de zonas minadas es de la Fuerza Pública, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales (Art. 217 y 218 de la Constitución Política de 1991).

⁷⁶ Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio (Meta), septiembre 30 de 2010, fallo acción de reparación directa; accionante: Luis Anibal Bermúdez Medina y otros; Accionado: Nación Presidencia de la República y otros; Expediente: 500012331002-2006-0050-00, p. 2.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.



Indicó Acción Social que incluso antes del incidente había solicitado apoyo a la Fuerza Pública en ese sentido, el cual fue realizado con diligencia y prudencia. Con todo, según esta entidad, “no resultó posible superar los riesgos extraordinarios asociados a una actuación escondida y malintencionada de grupos armados al margen de la ley”.⁷⁹

Acción Social señaló adicionalmente que “la vinculación al programa es voluntaria y en consecuencia, aquellos riesgos extraordinarios no susceptibles de ser controlados aún por los miembros de la fuerza pública, deben entenderse asumidos por aquel que voluntariamente se vincula”.⁸⁰

Para finalizar con su defensa, manifestó esta entidad que, en todo caso, el incidente fue ocasionado por un tercero interviniente, a saber, los miembros de las FARC que sembraron el artefacto explosivo que causó la muerte del erradicador.

El Coordinador Zonal del GME de Acción Social indicó que el proceso de vinculación de personal se realizó en el municipio de Filandia (Quindío), donde se convocaron 220 personas y se les explicó la operatividad del programa GME y las condiciones (climáticas, topográficas y de orden público) a las que debían enfrentarse.

Adicionalmente, un asesor del Programa de Cultivos Ilícitos de la entonces Acción Social manifestó sobre el incidente que *“ese día envió la policía un grupo de expertos en detención (sic) de minas para registrar la zona donde se iba a trabajar, una vez llegan estos en la zona, empieza la búsqueda de minas y artefactos explosivos con los detectores de minas, perros antiexplosivos y profesionales de la Policía y el Ejército en antiexplosivos. Se hace el registro de los cultivos que se van a trabajar antes de ingresar y ellos después nos llamaron para que*

⁷⁹ Ibid. p. 3-4.

⁸⁰ Ibid. Ver también declaraciones del entonces Director de Acción Social al respecto en <http://noticiasunolaredindependiente.com/2010/12/18/secciones/que-tal-esto/erradicadores-en-peligro/> (página consultada el 13 de abril de 2012).



*nos desplazáramos desde el campamento hasta el cultivo que ya había sido registrado (...).*⁸¹

En el texto del fallo objeto de análisis, se indica que el citado asesor de Acción Social, en un “informe de gestión de comisión”, manifestó que el coronel a cargo de la operación había reunido a los erradicadores y les había indicado el riesgo que implicaba dicha labor, especialmente en una zona de conflicto como La Macarena. También se les informó sobre “nuevos métodos” que estaba utilizando la policía para minimizar la exposición a minas antipersonal durante la erradicación y los invitó a “probar unos ganchos halados por mulas para arrancar las matas a distancia”.⁸² Finalmente, el coronel manifestó que la mina no se detectó porque estaba debajo de un tronco que se elevó con la detonación, se partió en dos, y quedó a una distancia aproximada de 1.2 metros del cráter de la explosión.⁸³

Expuestos los anteriores argumentos, de acuerdo con el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, es un hecho probado que en relación con el proceso de vinculación de personal al Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos – especialmente al programa Colombia Verde -, la convocatoria se realizó a la comunidad a través de las autoridades locales, la Policía y el personal ejecutor del programa de Acción Social.

Una vez contratado, se indica en la providencia que la víctima, señor José Luis Bermúdez Bernal, con ocasión de la actividad de la erradicación recibía una contraprestación denominada “incentivo” por un valor de \$27.000 pesos diarios. Acción Social señaló al respecto que se había suscrito un convenio de cooperación con la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello para que a través de este organismo se reconociera el incentivo

⁸¹ Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio (Meta), septiembre 30 de 2010, fallo acción de reparación directa; accionante: Luis Anibal Bermúdez Medina y otros; Accionado: Nación Presidencia de la República y otros; Expediente: 500012331002-2006-0050-00, p. 2., p. 8-9.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.



económico, además de los aportes de salud y pensión, por el tiempo que se tomara la erradicación.⁸⁴

En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva del Convenio Andrés Bello, éste era un intermediario para efectos de cancelar el valor del incentivo económico y constituir una póliza de seguro de vida grupo para amparar riesgos de muerte, incapacidad total y permanente, desmembraciones y auxilio funerario. En ese sentido, se concluyó que éste actuó dentro del proceso de erradicación como un intermediario para ejecutar actividades netamente administrativas, por lo cual era Acción Social quien diseñaba, ejecutaba y coordinaba el programa de erradicación, previa convocatoria también organizada por esta última.

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio estableció que pese a que en la demanda se alegó una *falla del servicio*, se consideró que el régimen aplicable era el del “riesgo excepcional”, pues bastaría con probar el daño (la muerte del erradicador) como consecuencia de una actividad riesgosa del Estado.⁸⁵

De esta manera, el juez de la causa indicó que si bien la muerte del señor Bermúdez se causó en desarrollo de las actividades para las cuales fue contratado, también es cierto que este riesgo no puede interpretarse – como lo pretendió Acción Social en su defensa – como un “riesgo propio del servicio”. Se añadió que el señor Bermúdez estaba ejecutando una actividad propia del Estado, que implicaba un riesgo alto que el erradicador no tenía el deber de soportar, aun cuando su vinculación hubiera sido voluntaria.⁸⁶

Por otro lado, el Juzgado manifestó que en aras de la justicia, las circunstancias del señor Bermúdez no podrían relevar de responsabilidad al Estado, teniendo en cuenta que la situación económica y laboral de varios campesinos de la región del Quindío era difícil en ese

⁸⁴ Ibid., p. 10.

⁸⁵ Ibid., p. 14.

⁸⁶ Ibid., p. 17.



momento, por lo cual su manifestación de voluntad estaba condicionada por sus propias circunstancias.⁸⁷

Por las anteriores razones, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio consideró que el daño antijurídico era imputable a Acción Social, como entidad demandada. En ese sentido, se condenó a esta entidad a pagar a los padres y hermanos del señor Bermúdez daños materiales por lucro cesante y daños morales.

El caso del señor Bermúdez hace parte de los pocos casos de los que se tiene información hasta la fecha en relación con muertes o accidentes en contra de los erradicadores manuales de cultivos ilícitos. Por tanto, se reitera que no puede ser interpretado como conclusivo a nivel nacional.

Sin embargo, este hecho no obsta para afirmar que dadas las cifras de heridas y muertes presentadas por el mismo Gobierno Nacional, las demandas en contra del Estado colombiano podrían incrementarse, entendiendo que las circunstancias de tiempo, modo y lugar no varían demasiado con respecto al caso analizado. Es decir, el caso del erradicador José Luis Bermúdez Bernal es asimilable al caso de varias decenas de erradicadores que también han sido puestos en una situación de riesgo excepcional que no están obligados a soportar, máxime cuando se trata de actividades que en principio le corresponde desarrollar al Estado.

Por tanto, llama la atención de la Procuraduría el hecho de que se hayan allegado a este informe cifras sobre violaciones de derechos a erradicadores campesinos que sin duda deben alertar al Gobierno Nacional con respecto a eventuales demandas por responsabilidad extracontractual. En efecto, cuando se preguntó mediante requerimiento al Departamento para la Prosperidad Social que indicara el número de demandas contra el Estado que han presentado los erradicadores civiles o sus familiares por heridas o muertes sucedidas con ocasión del desarrollo de la labor y monto de las pretensiones, el Gobierno respondió que las

⁸⁷ Ibid.



acciones que se cuentan en contra de la Nación por personas víctimas de hechos relacionados con el programa de erradicación manual, con corte a 31 de diciembre del 2011 suman 22 demandas por un monto de \$ 24.580.574.348.

Sin duda, una cifra importante que en virtud de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, tendrá que ser vigilada y monitoreada.



5. La experiencia en materia de estándares de desminado humanitario: hacia el diseño de estándares nacionales en erradicación manual de cultivos

La Procuraduría General de la Nación ha acompañado el proceso de adopción de estándares en materia de desminado humanitario por parte del Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que el artículo 9º de la Ley 1421 de 2010 ordenó al Gobierno Nacional “reglamentar las actividades de desminado humanitario para que pueda ser realizado por organizaciones civiles”. En cumplimiento de este mandato, el Ministerio de Defensa Nacional expidió el Decreto 3750 de 2011, reglamentando el desminado humanitario llevado a cabo por el Gobierno Nacional y, subsidiariamente, por organizaciones civiles (ONG).

El Decreto 3750 no autoriza de manera general y automática a las organizaciones civiles para que realicen desminado humanitario. Esta norma es clara en asignar al Gobierno Nacional como *responsable principal* de estas labores y a las ONG como responsables de forma *subsidiaria*. La subsidiariedad dependerá de una serie de condiciones que se han aclarado gradualmente por parte del Programa Presidencial de Acción Contra Minas Antipersonal (PAICMA). Las condiciones para que el desminado humanitario sea realizado por organizaciones civiles se plasman en los denominados “estándares nacionales de desminado humanitario”.

Los estándares nacionales de desminado humanitario contemplados por el Gobierno Nacional son los siguientes:

1. Estándar de Acreditación de Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario.
2. Estándar de Asignación de Actividades de Desminado Humanitario.
3. Estándar de Gestión de Calidad para las Actividades de Desminado Humanitario.
4. Estándar de Estudio No Técnico.
5. Estándar de Estudio Técnico.



6. Estándar de Limpieza en Áreas Minadas con Técnica Manual.⁸⁸

Es decir, para que una organización civil de desminado opere como tal, debe tener por objeto social la actividad misma de desminado humanitario, aspecto que garantiza idoneidad técnica y profesional y tendrá que ser monitoreada y evaluada de manera periódica por las autoridades competentes (PAICMA, Ministerio de Defensa Nacional, Inspección General del Comando General de las Fuerzas Militares).⁸⁹

Adicional a la idoneidad de la organización civil que realizará desminado humanitario, el Gobierno también ha analizado los factores objetivos a la hora de asignación de tareas, e.g. que las minas a ser removidas no representen ningún valor estratégico para quienes las sembraron y, por tanto, se trate de un deber estatal humanitario de protección a la población que pueda ser afectada por dichos artefactos; que las condiciones de seguridad de la zona permitan la realización de este tipo de operaciones; y que no se ponga en riesgo la vida e integridad de los civiles desminadores ni de la población local.⁹⁰

En ese sentido se han elaborado los *estándares de acreditación de organizaciones civiles* y los *estándares de asignación de tareas*. Con respecto a los primeros, “se describe el proceso que debe cumplir toda organización no gubernamental para realizar actividades de desminado humanitario en Colombia, para ser certificada por el Ministerio de Defensa Nacional y avalada por la Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP), de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 9 de la Ley 1421 de 2010 y en el Decreto 3750 de 2011”.⁹¹ En cuanto a los segundos, “se describe el proceso a seguir para identificar y asignar tareas de desminado humanitario a organizaciones civiles de desminado humanitario (OCDH), avaladas por la Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP) para coadyuvar en el desarrollo de esta labor en el

⁸⁸ Decreto 3750 de 2011, Art. 8°.

⁸⁹ Decreto 3750, Art. 3°.

⁹⁰ Decreto 3750 de 2011.

⁹¹ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA, 2012), “Estándares Nacionales de Desminado Humanitario – Proceso de acreditación de organizaciones civiles de desminado humanitario”, entrada en vigencia 14/04/2012.



territorio nacional; y define las responsabilidades de las OCDH según lo determinado por el Estado colombiano.”⁹²

En relación con los *estándares de acreditación*, se establecen los derechos y las obligaciones de las organizaciones civiles de desminado, entre las cuales se destacan su obligación de responder por el pago de los salarios y prestaciones de todo el personal que emplee y cumplir con los aportes a pensión, salud y riesgos profesionales del personal que contrate; asumir los costos de la operación; indemnizar y/o asumir todo daño que se cause a terceros, a bienes propios o de terceros, o al personal contratado para la ejecución del contrato, por causa o con ocasión del desarrollo del mismo; mantener vigentes las pólizas de seguros durante la ejecución de las tareas, que cubran los riesgos por muerte y lesiones físicas o psicológicas transitorias o permanentes de su personal, asociadas al desarrollo de tales actividades; utilizar personal debidamente capacitado, entrenado, dotado y directamente empleado y monitoreado por organismo de monitoreo; mantener contacto con el organismo de monitoreo a fin de evaluar la calidad del servicio; entre otras, en general dirigidas a dar cumplimiento a los estándares de desminado que se hayan elaborado por el Gobierno Nacional.⁹³

Merece destacarse de los estándares de acreditación, el proceso mismo de acreditación, en tanto describe en detalle la evaluación documental y de la capacidad operacional para que una organización cuente con el aval de la CINAMAP; lo concerniente a la validez, vigencia y terminación de la acreditación; lo relativo al sistema gerencial o de administración de las organizaciones civiles, entre otros aspectos.⁹⁴

Por otro lado, los estándares de *asignación de tareas* también incluyen una serie de obligaciones a cargo de las organizaciones civiles de desminado, pero se añaden unos “principios generales”, tales como el respeto a la soberanía del Estado; los principios

⁹² Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA, 2012), “Estándares Nacionales de Desminado Humanitario – Asignación de tareas para el desminado humanitario”, entrada en vigencia 18/04/2012.

⁹³ *Ibid.*, p. 4.

⁹⁴ *Ibid.*



humanitarios de humanidad, neutralidad e imparcialidad; la regla según la cual el desminado se realizará únicamente en zonas del territorio nacional donde las condiciones de seguridad faciliten el acceso a las comunidades afectadas por MAP/AEI/MUSE de manera sostenible y donde recibir asistencia humanitaria es un derecho independiente, que no involucra a la población en la estrategia del Estado colombiano contra los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley.⁹⁵ Se añade que la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario tomará esta decisión, consultando a las autoridades locales y étnicas, a las comunidades y a las demás organizaciones que considere pertinentes.⁹⁶

Los estándares de asignación de tareas hacen referencia a los trabajos denominados “estudios no técnicos” y a los “estudios técnicos y despeje”. De acuerdo con los estándares diseñados por el Gobierno, la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario identificará los municipios o zonas del país susceptibles de ser intervenidos con tareas de desminado. La base para tomar esta decisión será la situación de afectación por MAP//MUSE (accidentes, incidentes); el número, tipo y validez de las *sospechas* registradas; la información suministrada por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo; la situación de orden público y seguridad; las organizaciones y entidades socias presentes en el territorio; las políticas y acciones de retorno, restitución de tierras, infraestructura y desarrollo; los acuerdos alcanzados con las autoridades locales a nivel departamental y municipal; y la voluntad de la comunidad afectada.⁹⁷

Como puede verse, la reglamentación que se ha llevado a cabo por parte del Gobierno Nacional, en conjunto con las Fuerzas Militares, ha traído como resultado la adopción de estándares nacionales sobre desminado humanitario que, al menos en su diseño, cumplen con las exigencias de sometimiento mínimo a riesgos a los desminadores, y de observancia de una máxima diligencia por parte de las autoridades públicas responsables.

⁹⁵ Ibid., p. 3.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid., p. 5.



En esa medida, la Procuraduría ha identificado que la situación en materia de erradicación manual de cultivos ilícitos dista de ser comparable con lo relativo a desminado humanitario.

Como se indicó anteriormente en el subcapítulo 2.6 relativo a la metodología de medición de riesgos por parte del Programa de Erradicación, el Gobierno ha diseñado herramientas como la *metodología de semaforización*, los trabajos de capacitación al personal erradicador, y un *“protocolo de coordinaciones en terreno GME- Fuerza Pública”*. Se destaca el *Manual de Operatividad* para los grupos móviles de erradicación, el cual contiene aspectos generales de seguridad como la necesidad de detección previa de artefactos explosivos en la zona y la interacción con la Fuerza Pública y se presenta la estructura de los GME y la labor de coordinación de quien sea designado para esta misión.

Con todo, la evidencia presentada a lo largo de este informe respecto a casos puntuales en los que los erradicadores han sido víctimas de minas antipersonal y no sólo han sufrido lesiones - eventualmente han muerto -, sino también han sido insuficientemente atendidos y reparados por parte del Estado colombiano, implica que estos esfuerzos no han sido suficientes. En esa medida, la Procuraduría, en cumplimiento de su mandato constitucional y legal de máximo organismo de control, recomendará al Gobierno Nacional el diseño de unos estándares de erradicación manual de mayor calidad, tal como se está presenciando en la actualidad respecto al desminado humanitario.

Este informe presentará a continuación las conclusiones y recomendaciones dirigidas al Gobierno Nacional, con el fin de alertar sobre los riesgos en materia de responsabilidad estatal, en caso de no garantizarse una adecuada prevención y atención, asistencia y reparación integral con respecto a los impactos negativos de la erradicación manual de cultivos ilícitos.



6. Conclusiones y recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación

La denominada "Consolidación Territorial" es un elemento central de la política pública de los últimos gobiernos. Ésta debe tener en cuenta como parte integral de su implementación la erradicación de cultivos ilícitos. Así quedó claro desde la elaboración del CONPES 3669 de 2010, el cual busca movilizar la institucionalidad hacia zonas históricamente marginadas, de manera que se puedan integrar las comunidades a la economía nacional. El objetivo último de estas acciones articuladas tendrá como resultado la restitución del imperio de la ley y del Estado de derecho, fomentando empleo y una cultura de legalidad.

La compleja realidad colombiana implica abordar múltiples escenarios marcados por la existencia de un conflicto armado interno aún vigente, el recrudecimiento de las acciones armadas por parte de algunos grupos armados al margen de la ley, y la histórica ausencia de una institucionalidad fuerte en gran parte del territorio nacional.

Sin duda, se presenta un contexto difícil para llevar a cabo una labor como la participación de población civil campesina en labores de erradicación de cultivos ilícitos. Dicho contexto genera una serie de riesgos que, dependiendo del nivel de prevención y mitigación de impactos negativos que desarrolle el Gobierno Nacional, podrán ser disminuidos o potenciados.

Precisamente ha sido parte de la labor de la Procuraduría en esta oportunidad, alertar sobre casos concretos en los cuales se han evidenciado accidentes e incluso muertes de erradicadores con ocasión de la actividad para la que han sido contratados, generando una situación delicada de violación de derechos fundamentales.

Como quedó demostrado en este documento, la erradicación manual de cultivos ilícitos es un programa que está siendo implementado desde hace más de cinco años y ha permitido erradicar cultivos ilícitos en 311.166.8 hectáreas de coca.



Pero además de la reducción en el área cultivable, también ha sido un Programa que ha logrado resultados positivos en materia de generación de empleo, sobre todo en comunidades en desarrollo. La promoción de empleos y de respeto por la legalidad ha permitido que los cultivos ilícitos sean cambiados por proyectos productivos sostenibles facilitando que la seguridad de las zonas se consolide en mayor medida.

Sin embargo, los riesgos a los que se han visto sometidos algunos erradicadores y el elevado número de heridos y muertos dejan en evidencia un vacío en términos de política pública preventiva, al no contemplarse suficientemente la prevención de accidentes en contra de los erradicadores, así como proporcionar una adecuada atención y asistencia en caso de que ocurra algún daño contra su integridad. En relación con el CONPES sobre la materia, pareciera haberse diseñado una política pública ajena al contexto de violencia que se vive en Colombia, al no haber tenido en cuenta mayores consideraciones respecto a los riesgos inherentes a la actividad de erradicación manual.

Además de los riesgos inherentes de la actividad, queda claro que la realidad de los erradicadores los ha enfrentado a vulneraciones a sus derechos que no pueden ser toleradas por un Estado social de derecho, tales como el desconocimiento de sus derechos y de los mecanismos por medio de los cuales los pueden hacer efectivos. Esto ha redundado en que un gran número de estas personas no conozcan las EPS a las que se encuentran afiliados, ni puedan acceder debidamente a los servicios del régimen de riesgos profesionales. El hecho de que algunos erradicadores no hayan recibido una copia del contrato laboral a través del cual fueron contratados es un hecho que debe ser considerado por el Gobierno Nacional con el fin de que no se repita en el tiempo.

Como aspecto fundamental, encuentra la Procuraduría que gran parte de la población de campesinos erradicadores manuales no ha sido suficientemente informada sobre los riesgos



de la actividad ni sobre los responsables de rendir cuentas en caso de que ocurra un incidente.

La conclusión del presente informe no podría ser otra que la necesidad de alertar al Gobierno Nacional, y en especial a las entidades responsables del diseño, ejecución y coordinación del programa de erradicación manual de cultivos ilícitos, sobre la situación de violación de derechos a que ha sido sometido un número importante de erradicadores, con el fin de garantizar el goce y ejercicio de sus derechos, así como evitar futuras demandas por responsabilidad estatal, las cuales tendrían altas probabilidades de prosperar, dado que ya existe un precedente respecto del fallo del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio.

Recomendaciones

1. Necesidad de diseñar e implementar estándares nacionales en materia de erradicación manual de cultivos ilícitos

La Procuraduría reconoce los esfuerzos del Gobierno Nacional en relación con promover una cultura de prevención entre los erradicadores y la población local en materia de minas antipersonal.

Ejemplo de lo anterior, tal como se vio anteriormente, ha sido el hecho de que la Dirección del Programa de Cultivos Ilícitos haya diseñado un “protocolo de coordinaciones en terreno GME- Fuerza Pública”, el cual busca coordinar acciones entre los asesores del programa de erradicación y los miembros de la Fuerza Pública encargados de cerciorarse de que el terreno a erradicar esté libre de sospecha de minas. Igualmente, la Directiva Presidencial No. 01 de 2012, mediante la cual se implementó la metodología de “semaforización”, busca obtener mapas de seguridad regionales que permitan identificar qué zonas son susceptibles



de ser erradicadas manualmente, lo que ha redundado en una significativa reducción en las cifras de accidentes.

Con todo, la existencia de numerosos accidentes sufridos por parte de los erradicadores llevan a la Procuraduría a que en aras de su función constitucional y legal de prevenir violaciones a los derechos humanos, inste al Gobierno Nacional a revisar detenidamente este tipo de herramientas, con el fin de que no se tornen ineficaces y logren prevenir los riesgos inherentes a la actividad de erradicación manual.

La Procuraduría recomienda tomar como referente el proceso de diseño, adopción e implementación de estándares nacionales en materia de desminado humanitario realizado por organizaciones civiles, en la medida en que se han previsto de manera integral los riesgos inherentes a esta actividad y, en consecuencia, se ha buscado adecuar las especificidades en el terreno con los estándares internacionales no sólo en desminado, sino también en derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

El diseño y posterior implementación de unos estándares nacionales en materia de erradicación manual de cultivos ilícitos permitirá llevar a cabo esta actividad con la garantía de áreas “libres de sospecha” de minas antipersonal, así como un monitoreo constante frente a la contratación laboral de los erradicadores, el pago de sus salarios y prestaciones sociales, y la exigencia de una atención, asistencia y reparación integral oportunas, en caso de accidente.

De esta manera se avanzará en una política pública preventiva que evite posibles escenarios de responsabilidad estatal, pues queda claro que el hecho de que civiles realicen estas labores es ponerlos en una situación de riesgo que debe ser disminuido en la mayor medida posible. Por tanto, se recomienda trabajar, como mínimo, en los siguientes aspectos:



- Estándares en materia de Educación en el Riesgo por Minas Antipersonal (ERM)
- Estándares en materia de rutas de atención a erradicadores víctimas de accidentes por minas antipersonal
- Estándares en materia de certificación de empresas de servicios temporales
- Estándares en materia de obligaciones laborales y de seguridad social a cargo de las empresas de servicios temporales

2. Necesidad de diseñar un indicador de cumplimiento de objetivos del programa de erradicación sobre zonas desminadas antes de la erradicación

En relación con el punto anterior, se recomienda al Gobierno Nacional incluir dentro de sus cuatro indicadores de cumplimiento de los objetivos del programa de erradicación⁹⁸, un requisito adicional, consistente en el número de hectáreas desminadas, como parte integral del Programa. Es claro que el PAICMA tendrá que jugar un rol importante en este aspecto, en aras de la coordinación interinstitucional.

3. Necesidad de supervisar y sancionar en caso de incumplimientos laborales y/o de seguridad social de los erradicadores

Los numerosos casos de abusos a los que se han visto sometidos los erradicadores como consecuencia de un precario sistema de contratación laboral, requiere de esta Entidad un llamado al Gobierno Nacional, con el fin de que garantice que las empresas de servicios temporales cumplan con todas y cada una de las obligaciones laborales consignadas en los contratos celebrados entre estas últimas y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

⁹⁸ Lo cuatro indicadores que se utilizan actualmente son i) Hectáreas erradicadas; ii) Número de contratos de trabajadores en misión; iii) Número de proyectos productivos; y iv) Número de familias beneficiadas con el incentivo para la sustitución.