

OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN Y REGULACIÓN DE
DERECHOS DE PROPIEDAD AGRARIA

FUMIGACIÓN: DAÑOS A LA SALUD DEMOCRÁTICA

AGOSTO 2021

ISSN: 2590-9347 (EN LÍNEA)
BOGOTÁ

@dalagossph

OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN Y REGULACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD AGRARIA

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN
DIRECTOR

ROCÍO DEL PILAR PEÑA HUERTAS
COORDINADORA ACADÉMICA

REPORTE
OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN Y REGULACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD AGRARIA

ISSN: 2590- 9347 (EN LÍNEA)

PROYECTO: DRUGS & (DIS)ORDER: BUILDING SUSTAINABLE PEACETIME ECONOMIES IN
THE AFTERMATH OF WAR

AUTORES:

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN
DIANA XIMENA MACHUCA
BRYAN TRIANA ANCINEZ
MARGARITA MARÍN JARAMILLO
SEBASTIÁN CRISTANCHO

AGRADECIMIENTOS:

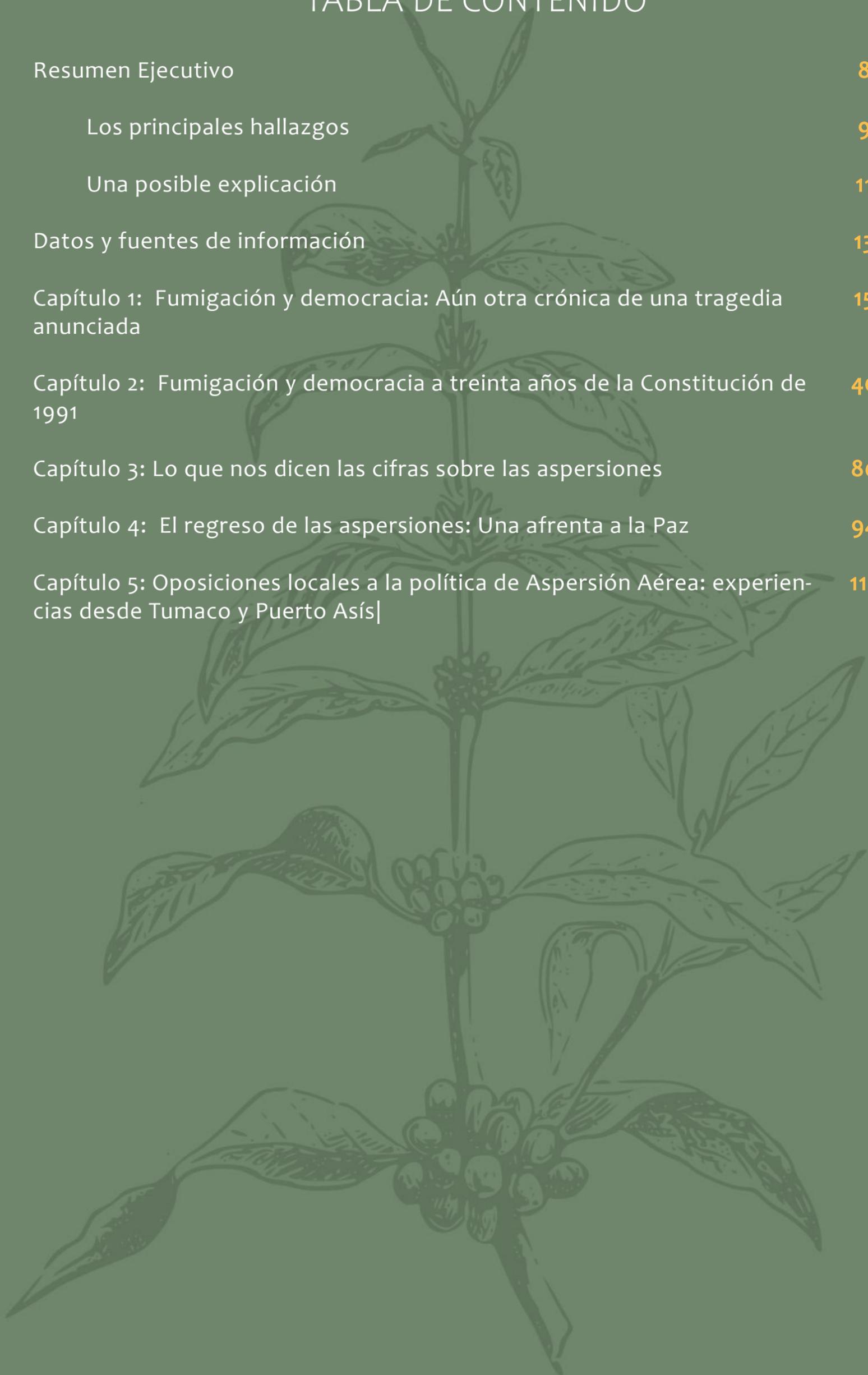
AL FONDO DE INVESTIGACIÓN EN RETOS GLOBALES (GCRF POR SUS SIGLAS EN INGLÉS), SOAS Y A LA UNIVERSIDAD DE LONDRES, QUIENES A TRAVÉS DEL PROYECTO DROGAS Y (DES) ORDEN: CONSTRUIR ECONOMÍAS SOSTENIBLES DESPUÉS DE LA GUERRA APORTARON SIGNIFICATIVAMENTE EN EL DESARROLLO DEL INFORME.

A TODO EL EQUIPO DEL OBSERVATORIO DE TIERRAS QUE HIZO UNA REVISIÓN CRÍTICA DEL INFORME ANTES DE SU PUBLICACIÓN Y DIO APORTES SUSTANCIALES PARA MEJORAR LOS PRINCIPALES ARGUMENTOS Y HALLAZGOS DEL MISMO.

A CAROLINA CROSBY POR LA EDICIÓN DEL TEXTO, CORRECCIÓN DE ESTILO Y DIAGRAMACIÓN DEL INFORME.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	8
Los principales hallazgos	9
Una posible explicación	11
Datos y fuentes de información	13
Capítulo 1: Fumigación y democracia: Aún otra crónica de una tragedia anunciada	15
Capítulo 2: Fumigación y democracia a treinta años de la Constitución de 1991	40
Capítulo 3: Lo que nos dicen las cifras sobre las aspersiones	80
Capítulo 4: El regreso de las aspersiones: Una afrenta a la Paz	94
Capítulo 5: Oposiciones locales a la política de Aspersión Aérea: experiencias desde Tumaco y Puerto Asís	112



LISTA DE TABLAS

Tabla 1:	Objetivos por los cuales se argumenta reanudar las aspersiones	18
Tabla 2:	Componentes del PMA y responsables según la Resolución 1054 de 2003	56
Tabla 3:	Variables del Modelo	85
Tabla 4:	Resultados del modelo general de los determinantes	88
Tabla 5:	Resultados ajuste del modelo	91
Tabla 6:	Estrategias y Componentes del PNIS	98
Tabla 7:	Violencia cometida contra campesinos en medio de las protestas por las erradicaciones forzadas	101
Tabla 8:	Acuerdos Colectivos y Familias Estimadas	104
Tabla 9:	Denuncias sobre afectaciones por parte de las comunidades a la Defensoría del Pueblo	125

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1:	Está de acuerdo con la Suspensión del programa de fumigación aérea con glifosato por área, zona y estrato	26
Gráfica 2:	¿Qué tanto se está de acuerdo con la fumigación en Colombia?	27
Gráfica 3:	Evolución de los cultivos de coca según el UNDOC y según el Departamento de Estado-USA	30
Gráfica 4:	Evolución de las hectáreas cultivadas con coca vs las hectáreas erradicadas mediante aspersión aérea	82
Gráfica 5:	Grupos Móviles de Erradicación (2017-2020)	103
Gráfica 6:	Bloqueos de las comunidades	114
Gráfica 7:	Número de hectáreas de coca en Tumaco 1999-2019	115
Gráfica 8:	Aspersiones aéreas en Tumaco 2000-2015	116
Gráfica 9:	Número de hectáreas de coca en Puerto Asís 1999-2019	117
Gráfica 10:	Aspersiones en Colombia 1994-1999	118

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1:** Estructura actual del CNE **46**
- Figura 2:** Proceso de toma de decisiones según el diseño de la Resolución 001 de 1994 **50**
- Figura 3:** Proceso de toma de decisiones según el diseño de la Resolución 005 del 2000 **52**
- Figura 4:** Proceso de toma de decisiones según el diseño de la Resolución 013 del 2003 del CNE **54**
- Figura 5:** Procedimiento de control del PMA al PECIG **57**

MAPAS

- Mapa 1:** Hectáreas de coca vs aspersion aérea en 2006 **83**
- Mapa 2:** Hectáreas de coca vs aspersion en la región de Nariño, 2003 a 2014 **84**

FOTOGRAFÍAS

- Fotografía 1:** Árbol de cacao afectado por la fumigación en Tumaco. Fotógrafo: Diego Lagos **124**
- Fotografía 2:** Cultivo de plátano afectado por la fumigación. Fotógrafo: Diego Lagos **127**

LISTA DE SIGLAS

AFP	Acuerdo Final de Paz
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CAR	Corporación Autónoma Regional
CGR	Contraloría General de la República
CNE	Consejo Nacional de Estupefacientes
COCCAM	Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana
CPEC	Presidencial para la Estabilización y Consolidación
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DIRAN	Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
GME	Grupos Móviles de Erradicación
IARC (POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)	Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INDERENA	Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
INS	Instituto Nacional de Salud
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
MEROS	Mesa regional de organizaciones sociales, campesinas, indígenas, juveniles de la Baja Bota Cauca, Jardines de Sucumbíos, Ipiales, Nariño y Putumayo
PAI	Plan de Atención Inmediata Individual

LISTA DE SIGLAS



PECIG	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato
PISDA	Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PLANTE	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PMAE	Plan de Manejo Ambiental Específico
PMAG	Plan de Manejo Ambiental General
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito
UNODC (POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OPIAC	Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales



RESUMEN EJECUTIVO

En este informe evaluamos, basados en evidencia nueva tratada sistemáticamente, los efectos sociales, políticos e institucionales que ha tenido la política de fumigación aérea de cultivos de uso ilícito en Colombia. También presentamos una posible explicación sobre la persistencia de esta política a pesar de sus nocivas consecuencias.

El mensaje central del informe es que la política de fumigaciones no sólo no cumple la promesa de reducir los cultivos ilícitos de forma sostenible, sino que deteriora el estado social de derecho, la paz y las vidas de miles de colombianos. Si durante décadas los gobiernos pudieron rociar veneno sobre miles de hectáreas y personas fue a costa de subvertir principios constitucionales, evadir numerosos pesos y contrapesos institucionales, pasar por encima de gobiernos regionales y locales, y excluir a cal y canto a los más afectados por la política. Las ideas centrales que desarrollamos a lo largo del documento son:

- La política de fumigación ha minado la democracia y socavado la legitimidad del estado colombiano. Más que centrarse en la efectividad de la aspersión en términos de reducción de hectáreas cultivadas, lo hacemos en el impacto de la aspersión sobre aspectos básicos de la democracia colombiana (ver capítulo 2).
- La fumigación riñe con principios constitucionales, tales como la participación ciudadana y la protección especial de poblaciones étnicas.
- La política de aspersiones ha sido básicamente una política de minorías, de tal forma que las decisiones más importantes en torno a la política han recaído en unos pocos sectores del estado. En la actualidad el programa no cuenta con el apoyo ni con la apro-

bación de la ciudadanía colombiana, como mostraremos más adelante en el capítulo 1.

- En un contexto de incumplimiento del programa de sustitución de cultivos ilícitos, el regreso de la fumigación choca con el acuerdo de paz.
- La fumigación perjudica severamente a territorios y poblaciones que han enviado toda clase de señales públicas para encontrar soluciones alternativas, pero no han sido escuchadas.
- Las fumigaciones podrían estar asociadas con incrementos en la violencia homicida y en el desplazamiento en las zonas asperjadas.
- En contravía de lo que cualquiera pudiera pensar, las fumigaciones no se han realizado en zonas donde hay más coca. Existen años en los cuales los registros y datos muestran un doble fenómeno: lugares con pocas hectáreas de coca, pero que reportan una enorme cantidad de hectáreas fumigadas; y sitios con masivos cultivos de coca y sin una gota de glifosato registrada. Lo que esto refleja es la opacidad y la falta de criterios públicos y defendibles en la toma de decisiones de la política.

La metodología que nos permitió llegar a los anteriores resultados utilizó enfoques analíticos, métodos y evidencia nueva. Para empezar, el informe adopta tres dimensiones de análisis: una político-institucional que permite comprender en detalle el diseño de la política y sus cambios; una cuantitativa que sirve tanto para identificar la interacción de las fumigaciones con variables socioeconómicas y de violencia, como para evaluar su efecto sobre las hectáreas de coca; y una cualitativa que funciona para capturar las experiencias de quienes han padecido la política y las resistencias de quienes se han opuesto a ella. Los tres tipos de análisis se hacen sobre la base de evidencia empírica recogida por el equipo de investigación durante cuatro años de trabajo en terreno en cuatro regiones del país (Tumaco, Puerto Asís, Catatumbo y Santa Marta) y de una sistemática revisión de prensa y de archivos oficiales inexplorados hasta hoy, entre ellos el Archivo del Expediente LAM0793- Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato- y el archivo del programa PLANTE.

Esta investigación se inscribe en el marco del proyecto Drugs and (dis)Order (<https://drugs-and-disorder.org/>).

LOS HALLAZGOS PRINCIPALES

- Un principio básico de la democracia es que las actuaciones de los gobiernos estén sometidas a controles y sean susceptibles de debate por parte de la ciudadanía y sus representantes. Este principio es aún más importante cuando dichas actuaciones afectan aspectos vitales de las personas. La política de fumigaciones, mientras estuvo activa, entró en tensión con la democracia porque permaneció fuera del radar de entes de

control y al margen del escrutinio público. Solamente los jueces pudieron poner algún freno a la acción desbordada del poder ejecutivo. El intento actual del gobierno Duque de reactivar las aspersiones aéreas pretende acabar esta protección. Por ser una acción puramente represiva que genera una amplia gama de efectos negativos y cuya oposición no tiene vías claras de trámite institucional, la fumigación mina la legitimidad del estado colombiano en territorios vulnerables.

- La Constitución Política de 1991 consagró la participación ciudadana como un principio rector para el funcionamiento del estado y las políticas públicas. Además, otorgó prioridad a la participación en materias ambientales. Sin embargo, por diseño, la política de fumigaciones nunca contempló mecanismos para escuchar las voces de las autoridades locales ni de los ciudadanos, para quienes, a la hora de tomar decisiones, comportaban costos enormes. El Plan de Manejo Ambiental, que fue una medida impuesta por el Ministerio de Ambiente en 2001 para controlar los riesgos causados por las aspersiones, pasó por alto la obligación que tiene el estado de conformar instancias de participación ciudadana en temas ambientales. La omisión flagrante del principio participativo se extendió a las poblaciones étnicas que no contaron con ninguna posibilidad de incidencia en la política aun cuando el estado habilitó la aspersión de sus territorios. En los diseños del PECIG nunca se crearon mecanismos para garantizar el derecho a la consulta previa de estas poblaciones. De hecho, con cada modificación al diseño normativo de la política los gobiernos fueron suprimiendo los criterios de protección a pueblos étnicos y campesinos.
- La falta de participación se refuerza con la gran opacidad con la que los gobiernos han adelantado las fumigaciones. Al concentrar toda la operación de la política antidrogas en la fuerza pública, específicamente en la Dirección de Antinarcóticos de la Policía -DIRAN-, y amparándose en la figura de “reserva legal”, el estado impuso un velo que no le permite a la ciudadanía —ni muchas veces a los propios entes de control— conocer la toma de decisiones detrás de la fumigación. La vulneración al derecho a la información impide que los colombianos sepan con claridad cuáles decisiones, actuaciones y motivaciones hay detrás de este tipo de operaciones. El análisis cuantitativo refuerza la sensación de opacidad que caracteriza a este proceso de toma de decisiones.
- El acuerdo de paz de 2016 definió una secuencia y una priorización para las políticas de reducción de los cultivos ilícitos. En esta secuencia, el primer paso es la sustitución voluntaria. Esa es una de las ideas centrales del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) que surgió del Acuerdo. Por su parte, la erradicación forzada, manual o aérea, es una medida secundaria y excepcional que solo se debe llevar a cabo si la sustitución voluntaria no funciona. A pesar de esto, el gobierno de Iván Duque está empeñado en reanudar las aspersiones con glifosato pasando por encima del acuerdo de paz, desconociendo los pronunciamientos de la Corte Constitucional en esta materia y en un contexto de incumplimiento generalizado del PNIS. En efecto, la Corte reconoció en un Auto de seguimiento y en un comunicado oficial la priorización de las políticas e instó al gobierno a atenerse a dicha secuencia en sus intervenciones antidrogas. A la fecha, el gobierno no ha dicho cómo la reanudación de las fumigaciones se ajustará a la priorización definida en el acuerdo de paz. Además,

todo el activismo del gobierno para llevar a Colombia a una nueva era de fumigaciones se hace en el marco del incumplimiento del programa de sustitución. A cuatros años de inicio del PNIS, la mitad de los campesinos que inicialmente manifestaron su voluntad de vincularse al programa no fueron incluidos (88.939 familias) y de los que sí se inscribieron, apenas un 6% ha recibido proyectos productivos. El afán por fumigar y no por cumplir lo acordado con los campesinos trastoca el acuerdo de paz.

- La fumigación, que se decide desde ministerios dependientes del poder ejecutivo y la DIRAN, reparte costos y riesgos para amplios sectores sociales y territorios ya de por sí vulnerables. Esta política no solamente deja sin sustento a los campesinos, sino que sabotea también sus alternativas legales. Dada las características logísticas de la operación al arrojar glifosato desde una avioneta, las aspersiones terminaron destruyendo los sembradíos de pan coger e incluso los cultivos comerciales que los campesinos habían desarrollado como parte de programas de sustitución —financiados muchas veces por el mismo estado colombiano—. Los relatos de los labriegos fumigados muestran que a la vez que perdieron toda fuente de ingresos, quedaron a la deriva y sin forma de reclamar porque el sistema de quejas de la política que supuestamente resarciría los daños causados nunca operó y ha estado marcado por fuertes exclusiones. No resulta extraño entonces que los modelos estadísticos nos muestren una asociación entre las fumigaciones y el incremento de los desplazamientos en los municipios afectados. La política antidrogas no solo golpea a los campesinos, sino que también desestabiliza las actividades de distintos sectores económicos, como los comerciantes, los transportadores y otros productores agropecuarios sobre quienes, por habitar en el territorio, también recaen las afectaciones de la política. Una ilustración elocuente: entre 2002 y 2005 el gobierno fumigó el 12% del área sembrada por pequeños palmeros en Tumaco (ver capítulo 5). Los gobernadores y alcaldes han resentido durante años esta política que, en su percepción, genera crisis social, agudiza el conflicto armado y, al quitarle el sustento al campesino pobre, “le entrega seres humanos a la guerra”. Esta puede ser una de las explicaciones subyacentes a otro hallazgo de nuestro análisis estadístico según el cual hay una asociación entre las fumigaciones y el incremento en la violencia homicida.

Campeños cocalleros, gremios y autoridades locales han expresado públicamente y de formas muy diversas (marchas, comunicados, giras internacionales, etc.) su oposición a las fumigaciones y su demanda de buscar soluciones alternativas al problema. Sus reclamos pasan desapercibidos porque el diseño antidemocrático de la política no deja ningún resquicio para que entren estas demandas territoriales. Para los que han padecido las fumigaciones, las avionetas mandadas desde Bogotá y Estados Unidos no acaban con la coca, pero sí amplían las enormes brechas que los separan del resto del país.

UNA POSIBLE EXPLICACIÓN

¿Cómo se explica que una política con tal clase de impactos negativos haya estado vigente por décadas y que el gobierno actual se haya enrutado en un activismo febril para

reanudarla?, ¿por qué una gama tan amplia de actores defendió y aún hoy defiende una política que ningún otro país con presencia significativa de cultivos ilícitos aplica? En el informe proponemos una respuesta preliminar a estas preguntas cruciales: dado el contexto de guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos que obliga a identificar a los amigos y los enemigos de la cruzada prohibicionista, para una gama amplia de actores en el sistema político colombiano implementar —o simplemente hablar en favor de— la fumigación fue la forma relativamente menos costosa (al ser costos que no asumían ellos directamente) de identificarse como amigo de una postura “dura contra las drogas”, y recibir así los beneficios que desde afuera y desde adentro venían asociados con dicha postura.

El político que impulsa las fumigaciones lo hace a sabiendas de que los costos sociales de estas no se traducen en costos políticos a nivel nacional porque los directamente afectados (los campesinos coccaleros) hacen parte de un sector estigmatizado y están de facto excluidos de la vida pública. En cambio, las ventajas que obtiene son múltiples: primero, mostrar una posición a favor de las fumigaciones le otorga una identidad no criminal frente a Estados Unidos y frente a auditorios nacionales que puede ser útil para conquistar bases electorales, mantenerse a cubierto si él o su círculo cercano está involucrado con el narcotráfico u otras actividades criminales y golpear a contradictores (por ejemplo, acusándolos de aliados de los narcos por oponerse a la política). Segundo, le permite acceder a apoyos importantes de sectores políticos y de seguridad estadounidenses.

Si esta explicación es plausible, la persistencia de las fumigaciones y el empeño desesperado por volver a ellas no tiene mucho que ver con decisiones de política que no se basan en la “evidencia”, es decir, por decisiones no informadas de los políticos, como argumentan muchos analistas. Tiene que ver, más bien, con decisiones muy bien informadas justamente porque se inscriben en una estructura de incentivos desarrollada tiempo atrás que, en últimas, termina premiando a grupos corruptos y bien ubicados, y castigando a los más vulnerables. La opinión pública colombiana y la comunidad internacional deberían tomar esto en consideración.

DATOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Para el desarrollo del informe utilizamos distintas fuentes de información que permitieron un análisis del programa de aspersiones desde distintas dimensiones. En esta sección, queremos resaltar los datos que usamos, algunos de ellos no son de acceso público, y a los cuales el equipo pudo acceder a través de solicitudes reiteradas complementadas con diversas acciones jurídicas, principalmente derechos de petición.

- *El Archivo del Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato* que contiene información sobre el Plan de Manejo Ambiental que le fue impuesto por el Ministerio de Medio Ambiente al PECIG en el 2001. En este se encuentran diferentes tipos de documentos desde 1984 hasta 2019, por ejemplo, comunicaciones y documentos oficiales de las agencias estatales que participaron en el diseño y seguimiento del programa de aspersiones; normas jurídicas que regularon tanto el Plan de Manejo Ambiental como el programa; solicitudes ciudadanas y de autoridades estatales relativas a esta política; informes, conceptos y actas de las entidades con competencias relacionadas con el programa; y notificaciones y providencias judiciales remitidas a la autoridad ambiental en relación con el PECIG. El acceso al expediente se obtuvo mediante una solicitud realizada a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales en el año 2019. Luego, se hizo el pago correspondiente al valor que la entidad tenía establecido por entregar copia digital de los documentos que hacen parte de este archivo. Finalmente, nos fueron entregadas 134 carpetas digitales en las que se encontraban 38.000 páginas de archivos de esta licencia.

A partir de la documentación entregada, elaboramos una base de datos sobre los lotes asperjados en desarrollo del PECIG en el departamento de Nariño y que luego fueron parte de las muestras aleatorias de verificación para medir la eficacia de las aspersiones. Estos datos se tomaron de los conceptos emitidos por funcionarios de la autoridad ambiental (Ministerio del Medio Ambiente o ANLA) sobre las verificaciones semestrales del PECIG. Esta base de datos nos permitió enriquecer el análisis cuantitativo sobre la política de aspersiones.

- *Documentos del Archivo histórico del Plante*. Este archivo contiene información sobre la economía de la coca a nivel nacional y subnacional, las jornadas de movilización, las demandas de este campesinado y, por supuesto, el diseño e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. Para acceder a dicha documentación realizamos distintos pasos. El primero fue ubicar en dónde reposaba el archivo histórico de este programa. Una vez pudimos constatar que la documentación del Plante se encontraba en el archivo de la Presidencia de la República, seleccionamos el tipo de información que sería consultada. Para ello procedimos a revisar el Inventario Documental de la Presidencia. Este último es un instrumento archivístico que da cuenta de la forma como está organizada la documentación histórica de las entidades del Estado. Tras determinar las carpetas que serían objeto de revisión por parte del equipo, hicimos

una solicitud formal al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) mediante un derecho de petición. La solicitud ingresó al DAPRE mediante el radicado EXT19-00023707 el día 07 de marzo de 2019. Días después, la entidad nos notificó con una fecha de consulta para llevar a cabo la revisión del material solicitado. Finalmente, realizamos la consulta y el DAPRE hizo entrega de una copia en formato PDF del material seleccionado. A la fecha, hemos recolectado cerca de 300 documentos.

- *El Archivo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (National Security Archive por sus siglas en inglés)*. Esta fuente se encuentra disponible en línea y permite acceder a documentos desclasificados del gobierno estadounidense. En la elaboración del presente informe, el equipo recuperó documentación acerca de las agencias de seguridad, la política antidrogas, las economías de guerra, los derechos humanos y discusiones alrededor de las operaciones de aspersión aérea. El archivo puede ser consultado a través del siguiente enlace: <https://nsarchive.gwu.edu/about>
- *Entrevistas realizadas en trabajo de campo*. En el marco del trabajo investigativo por parte del Observatorio de Tierras, desde el año 2018 se han realizado varias salidas de campo a cuatro regiones del país (Tumaco, Puerto Asís, Catatumbo y Santa Marta) con el fin de analizar las relaciones entre los cultivos ilícitos, el conflicto armado y las oportunidades de paz. En estas salidas, hemos podido recolectar diferentes datos, desde entrevistas personales con líderes y lideresas de la región hasta archivos de organizaciones sociales relacionados con la ejecución del PNIS, paros y movilizaciones cocaleras, y violaciones a los derechos humanos. Actualmente, el Observatorio cuenta con un repositorio de cerca de 400 entrevistas. Parte de estas entrevistas realizadas en el municipio de Tumaco y Puerto Asís fueron utilizadas en este informe para mostrar las posturas de los líderes de la región frente a las aspersiones y las eventuales afectaciones de diverso tipo que ha tenido esta política en los territorios.
- *Datos Cuantitativos*. Para el análisis cuantitativo utilizamos la información pública proveniente de Dirección Nacional de Estupefacientes y Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional que se encuentra compilada en el Observatorio de Drogas de la Presidencia de Colombia e indica el número de hectáreas erradicadas mediante la aspersión aérea con glifosato.



CAPÍTULO 1

FUMIGACIÓN Y DEMOCRACIA: AUN OTRA CRÓNICA DE UNA TRAGEDIA ANUNCIADA

Francisco Gutiérrez Sanín^{1 2}

1. Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Director del Observatorio de Restitución y Regulación de los derechos de propiedad agraria.

2. Agradezco los comentarios de Bryan Triana, Sebastián Crisanchó, Camilo Acero, Luis Castillo, Felipe Bogoya y Diana Machuca.

INTODUCCIÓN

Este reporte es una crónica de aún otra tragedia anunciada: el regreso de las aspersiones aéreas de los cultivos de uso ilícito (de ahora en adelante, “fumigaciones”), prometido por el gobierno en 2018. Es claro que en nuestro contexto hay otras tragedias, y algunas de ellas han tenido en vilo a la opinión en los últimos meses, pero eso no disminuye la importancia de esta.

Ya hay varias evaluaciones de los efectos de las fumigaciones que se han concentrado principalmente en tres temas: los efectos sobre la salud de diferentes sectores de la población, los efectos ambientales, y la eficacia de la política (medida en hectáreas sembradas con cultivos de coca). Estas consideraciones son muy importantes en la medida en que las políticas deben ser (también) evaluadas en sus propios términos. Nosotros adoptaremos aquí una perspectiva diferente, de análisis político e institucional. Nuestra conclusión es que las fumigaciones tienen un efecto social y político devastador, a la vez que —corroborando estudios anteriores— la probabilidad de que generen una disminución significativa y sostenible en el área de cultivos ilícitos es muy baja. La probabilidad de que lo hagan respetando al mismo tiempo la democracia y los derechos humanos es cercana a cero. En particular, concluimos que las fumigaciones deterioran seriamente la democracia, generan severas exclusiones sociales y territoriales, minan la legitimidad del estado, y podrían estar asociadas a incrementos en las tasas de desplazamiento y homicidio en los municipios en los que se llevan a cabo.

De hecho, las fumigaciones se proponen objetivos que no casan bien entre sí y son muy difíciles o imposibles de cumplir, algo que los arquitectos de la política saben muy bien, y desde hace mucho. Lo anterior se refleja plenamente en los aspectos puramente operacionales de la política. En efecto, es difícil discernir algún criterio que permita entender cómo se establecen los blancos de la fumigación³. Ello sugiere que la política podría estar motivada por objetivos no enunciados en el espacio público, pero incluso estos podrían ser inalcanzables debido, entre otras cosas, a serios problemas de acción colectiva (que dimanen de la naturaleza misma de la política) y a dificultades logísticas que no se le han contado claramente a la opinión. Vale la pena por lo tanto preguntarse por lo que significa continuar por esta vía, dados los grandes costos humanos, políticos e institucionales que involucra, y lo poco tangible de los réditos asociados a ella.

Este reporte se apoya en un análisis institucional cuidadoso, basado en material empírico masivo y no utilizado hasta el momento, que nos permite presentar y analizar por primera vez todo el tramado institucional subyacente a la política de aspersiones aéreas en Colombia (Capítulo 2, Machuca et. al., 2021). A partir de ese mismo material, construimos bases de datos que nos permitieron desarrollar modelos estadísticos (Capítulo 3) tanto a nivel regional como nacional.

3. El que se produzca una fumigación en un municipio está correlacionado significativamente con el número de hectáreas de coca cultivadas allí, pero el coeficiente es muy bajito. Ver capítulo 3.

En este apartado, analizo algunos de los principales hallazgos empíricos y evalúo su significado e implicaciones. Procedo de la siguiente manera:

- (i) inicio preguntándome por la viabilidad de los objetivos de la política.
- (ii) Luego, me concentro en el efecto deletéreo de las fumigaciones sobre la democracia.
- (iii) Después, identifico las principales fracturas sociales e institucionales que la política de fumigación crea.
- (iv) Identifico y analizo las exclusiones sociales asociadas a las fumigaciones. Pero si estas tienen resultados tan inestables y pobres, ¿por qué seguir empeñado en ellas? Colombia es al fin y al cabo el único país en el mundo que ha adoptado esta vía de manera persistente.
- (v) En la quinta parte presento algunas posibles explicaciones de por qué esto es así y por último
- (vi) las conclusiones recapitulan y sugieren algunas implicaciones de lo analizado.

1. LOS OBJETIVOS

Las fumigaciones se han presentado regularmente en nuestro contexto como una política que solucionará, o por lo menos transformará decisivamente, el problema de los cultivos ilícitos en nuestro país. Un ejemplo característico es el anuncio del ministro del Interior del primer gobierno de Álvaro Uribe, Fernando Londoño, de acuerdo con el cual en diciembre de ese año no quedaría en el país ni una mata de coca (El Tiempo, 12 de enero de 2003). Durante la administración de Duque, las fumigaciones se han defendido como parte de “una política integral”, que conducirá a disminuciones sustanciales del área sembrada en coca y eventualmente a la solución del problema (Minjusticia, 2018). Sin embargo, de manera no tan sorprendente, esta administración ha renunciado a trazarse metas concretas (ver Tabla 1), lo que pone a la eventual fumigación más allá de la evaluación. Esto, naturalmente, tiene consecuencias sobre la eficiencia en el manejo de recursos y sobre la responsabilidad política frente al congreso, los organismos de control y la ciudadanía.

Tabla 1: Objetivos por los cuales se argumenta reanudar las aspersiones

Objetivo	Relación entre reanudar las aspersiones con el objetivo	Referencia
Sustituir las economías ilícitas por lícitas	Para cumplir con este objetivo se deben utilizar todos los mecanismos de erradicación disponibles para garantizar un impacto estructural y sistémico en el negocio del narcotráfico, entre ellas las aspersiones áreas.	(Ministerio de Defensa [Mindefensa], 2019).
Reducir los cultivos ilícitos	Se reactivará el PECIG para cumplir este objetivo en las zonas en que se dificulte realizar otro tipo de programas por estar muy alejados, por presencia de minas antipersonas o por problemas de seguridad.	(Ministerio de Justicia y del Derecho [Minjusticia], 2018).
Mitigar el incremento de los cultivos ilícitos de coca y contrarrestar la fenomenología de los cultivos de coca en el territorio nacional.	Se deben implementar “nuevas estrategias” para mitigar el incremento de los cultivos ilícitos de coca en el país.	Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional [DIRAN]. (s.f b).

Fuente: Elaboración propia con base en documentos del gobierno Nacional y Policía Nacional.

Dado este contexto, el criterio actual por defecto de la evaluación de fumigaciones son las hectáreas fumigadas: el propósito ostensible de la política es reducirlas (Reuters, 02 de marzo de 2020; Gómez, 20 de marzo de 2019). Aquí la referencia clave es la opaca fórmula de “contrarrestar la fenomenología”, como se resalta en el plan de manejo ambiental.

Esta política sin objetivos claros y evaluables, basada además en un discurso de guerra contra las drogas, puede estar incorporando de manera defensiva una larga trayectoria de escepticismo con respecto de las fumigaciones, que se ha cultivado durante largo tiempo a puerta cerrada. A continuación, presento como ejemplo las observaciones en diferentes momentos de agencias estadounidenses sobre el tema (para un tratamiento sistemático, ver Machuca et. al., 2021 y Tate, 2015). Como las fumigaciones constituyen una política plenamente binacional, que es enunciada por redes de política que tienen asiento en Washington y en Bogotá (ver por ejemplo Tate, 2015), resulta aquí particularmente relevante ver qué dicen ellas sobre la posibilidad de alcanzar los objetivos que se presentan a la opinión pública colombiana como bienes al alcance de la mano.

La primera constatación es que la política no tiene una fecha de caducidad —algo completamente compatible con el retorno de las fumigaciones sin objetivos concretos ni posibilidad de evaluación. Y no la tiene porque sus efectos suelen ser —con muy contadas excepciones— pocos y pasajeros. En documentos recientes, se plantea una metáfora elocuente: “funcionarios estadounidenses notaron que la erradicación como una política de reduc-

ción de demanda se reduce a “cortar el pasto” que representa un acercamiento “de corto plazo a la reducción de los cultivos de coca”. De acuerdo por tanto con el Departamento de Estado, el esfuerzo de fondo consistía en lograr la viabilidad de la presencia del estado en los territorios cocaleros (United States General Accounting Office [GAO], 2018)⁴.

El pasto del antejardín se corta periódicamente, sin ninguna esperanza de que alguna vez haya que dejar de hacerlo. Más aún, esa perspectiva estadounidense parecía apoyarse en muchos estudios que revelan que la fumigación tendría un efecto apenas parcial sobre el conjunto de las hectáreas sembradas. También tenían al menos algunos funcionarios estadounidenses una aguda claridad acerca de los riesgos humanos, políticos y sociales que podía implicar la fumigación (Beittel & Rosen, 2017). Esa claridad data de al menos tres décadas (GAO, 1988). Distintos legisladores norteamericanos se mostraron preocupados por el hecho de que las fumigaciones pudieran afectar vidas humanas y cultivos legales, en un contexto en el que la promoción del “desarrollo alternativo” se presentaba como complemento indispensable de medidas más represivas (United States Senate, 2001). Más aún, los cultivadores podían adaptarse a las fumigaciones, desarrollando innovaciones bricoleras para proteger sus matas, anticipándose a los ataques aéreos, y así sucesivamente (algo ampliamente corroborado por nuestras entrevistas en terreno). Altos funcionarios colombianos han adoptado una postura similar —con pocas excepciones después de haber abandonado sus posiciones de responsabilidad; vuelvo al punto más abajo— pronosticando que la guerra contra las drogas en Colombia “no tiene fin” (Pardo, 2020).

Una excepción a este enunciado son los dos gobiernos de Álvaro Uribe, que desarrollaron una enérgica ofensiva de fumigación en el territorio, asociada a una clara disminución de la superficie sembrada. Pero este desenlace no contradice lo planteado en el párrafo anterior por tres razones básicas. Primero, en el mismo período ocurrieron muchos eventos y se desarrollaron muchas políticas que pudieron haber incidido, por aparte o en interacción, sobre la evolución de cultivos de uso ilícito, entre ellas la guerra contra las FARC y la desmovilización de los paramilitares —junto con programas de sustitución de cultivos ilícitos altamente paramilitarizados— (Ballvé, 2020). Segundo, nótese que los enunciados mencionados arriba se refieren específicamente a esfuerzos sostenidos. Puede haber sido que la fumigación entre 2002 y 2010 implicó tales costos humanos, políticos —por ejemplo, en términos de legitimidad del estado, algo a lo que también vuelvo más abajo— y sociales, que terminó siendo insostenible. Lo mismo se puede decir —y éste es el tercer factor— de la dimensión fiscal. Las fumigaciones intensivas que comenzaron con el Plan Colombia requirieron de una significativa inversión estadounidense. El ánimo de los financiadores se fue enfriando a medida que el objetivo prometido por Andrés Pastrana —reducir en un 50% el cultivo y distribución de coca— se demoraba en llegar (GAO, 2008).

A pesar de la claridad sobre los problemas de la política, distintas figuras y actores trataron de subvertir las limitaciones institucionales a ella por distintos medios y formas de acción colectiva. En algunos momentos, la presión estadounidense fue extraordinariamente dura. Ello fue evidente durante el gobierno de Samper (Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos de América, 1997). Pero esta en realidad se ha mantenido durante mucho tiempo. Por ejemplo, en el primer gobierno de Uribe, funcionarios estadouniden-

4. Todas las traducciones al español son responsabilidad mía.

ses identificaron como “la mayor amenaza” un decreto del ministerio del medio ambiente según el cual se ponían límites a la concentración de glifosato que se podía usar en la mezcla para las aspersiones, concluyendo que “hay que mantener la presión” (US Embassy in Bogotá, 2008).

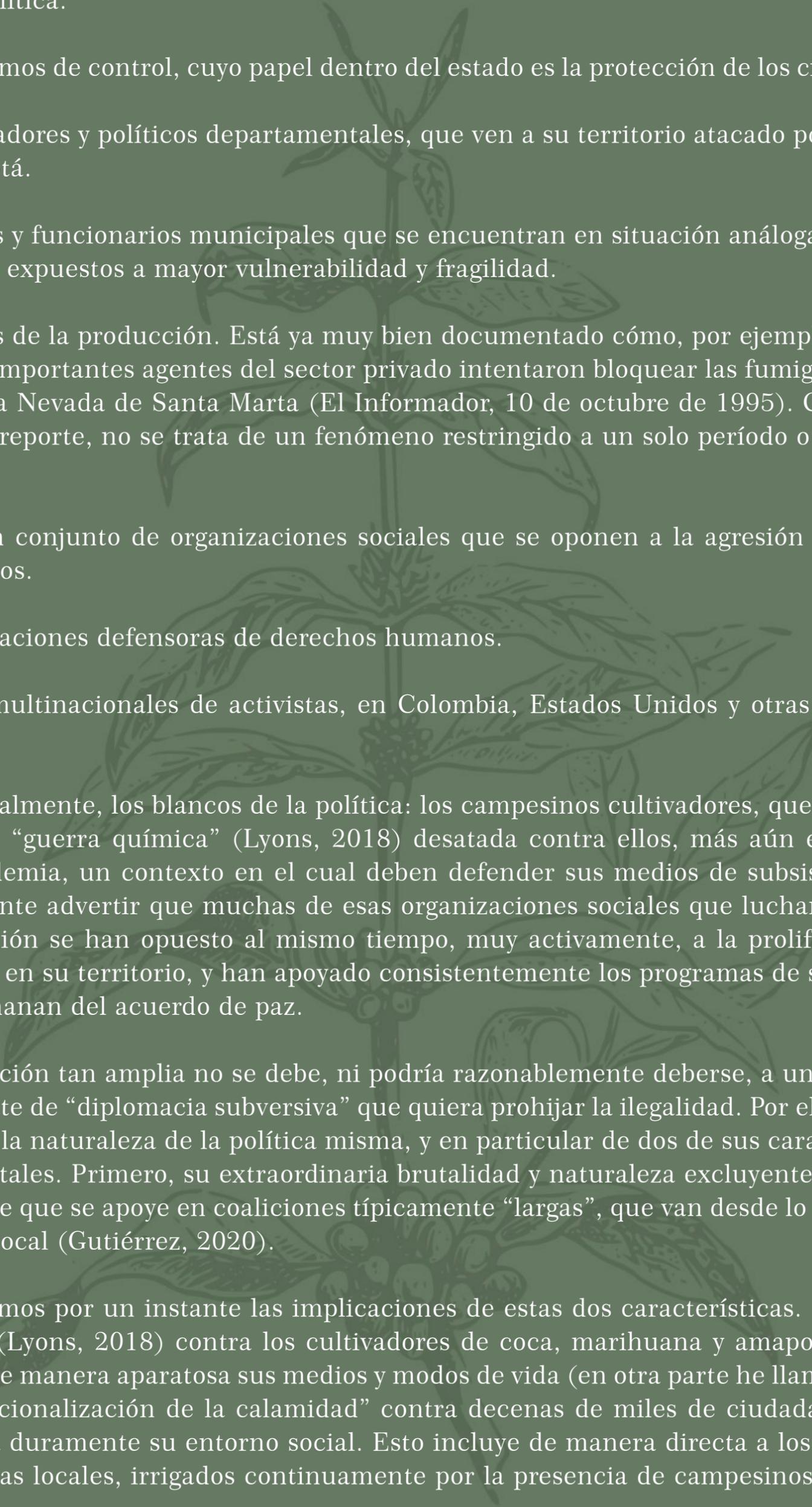
También Santos y Duque sintieron cómo Trump les reprochaba el incremento de la superficie sembrada en coca, que algunos atribuyen al acuerdo de paz (Arenas, 19 de junio de 2020). Altos funcionarios que entrevistamos revelaron que la presencia estadounidense en la toma de decisiones relacionada con temas antinarcóticos en general, pero sobre todo con la fumigación en particular, es abrumadora, algo que casa con lo que ya han revelado varios trabajos académicos que son referencia obligada (ver por ejemplo Tate, 2015) así como con el sistema de incentivos subyacente a la política: los Estados Unidos no solamente han aportado durante largos períodos el grueso de la financiación y las capacidades técnicas —algunas de las cuales faltan muy obviamente a su contraparte colombiana—, sino también dan las pautas generales de su implementación. De hecho, establecieron desde 1986 un mecanismo de certificación, en el que califican el desempeño colombiano en la guerra contra las drogas. El tema de la descertificación reaparece periódicamente (también en tiempos recientes), lo que constituye una amenaza seria y real para las élites políticas colombianas.

Este contexto genera fuertes incentivos para intentar subvertir las limitaciones institucionales democráticas a la fumigación. Por ejemplo, la excanciller Claudia Blum pidió a funcionarios estadounidenses que se ampliara la fumigación a parques naturales. Al parecer, Blum al principio se oponía a esto, pero cambió de parecer ante el espectáculo de la destrucción causada por la coca del cual fue testigo en un viaje a la Sierra Nevada de Santa Marta. Según el reporte estadounidense, pidió que se iniciaran campañas de “educación” dirigidas a congresistas, periodistas y grupos de la sociedad civil (Bogotá Embassy, 2007).

2. LAS FRACTURAS BÁSICAS

Deben haberse producido muchas iniciativas de este tenor en distintos ámbitos protegidos del debate público. Tate (2015) reporta varias. Sin embargo, las restricciones a la fumigación se han mantenido, hasta el punto de que en 2015 el entonces ministro de Salud, Alejandro Gaviria, impulsó con éxito su suspensión. Más aún, el esfuerzo por volver a ellas ha estado rodeado de toda suerte de obstáculos, y de una operación en gran escala por saltarlos a través del atajo —potencialmente inconstitucional— de que el gobierno “escoja su propio juez” (El Espectador, 09 de abril de 2021).

¿Por qué persisten las restricciones, oposiciones y limitaciones a la fumigación? Periódicamente, se ha achacado esto en la prensa a “los idiotas útiles”, ya sea de la subversión, ya sea del narcotráfico. Tal perspectiva casa bien con la retórica gubernamental. Sin embargo, el fenómeno es muy amplio, e incluye de una manera compleja y heterogénea a:

- 
- a. Técnicos y tecnócratas en el estado preocupados por los efectos ambientales y de salud de la política.
 - b. Organismos de control, cuyo papel dentro del estado es la protección de los ciudadanos.
 - c. Gobernadores y políticos departamentales, que ven a su territorio atacado por políticos en Bogotá.
 - d. Alcaldes y funcionarios municipales que se encuentran en situación análoga y con frecuencia expuestos a mayor vulnerabilidad y fragilidad.
 - e. Gremios de la producción. Está ya muy bien documentado cómo, por ejemplo, Fenalco y otros importantes agentes del sector privado intentaron bloquear las fumigaciones en la Sierra Nevada de Santa Marta (El Informador, 10 de octubre de 1995). Como se ve en este reporte, no se trata de un fenómeno restringido a un solo período o a una sola región.
 - f. Todo un conjunto de organizaciones sociales que se oponen a la agresión contra sus territorios.
 - g. Organizaciones defensoras de derechos humanos.
 - h. Redes multinacionales de activistas, en Colombia, Estados Unidos y otras partes del mundo.
 - i. Y, naturalmente, los blancos de la política: los campesinos cultivadores, que se enfrentan a la “guerra química” (Lyons, 2018) desatada contra ellos, más aún en tiempos de pandemia, un contexto en el cual deben defender sus medios de subsistencia. Es importante advertir que muchas de esas organizaciones sociales que luchan contra la fumigación se han opuesto al mismo tiempo, muy activamente, a la proliferación de cultivos en su territorio, y han apoyado consistentemente los programas de sustitución que dimanaban del acuerdo de paz.

Esta oposición tan amplia no se debe, ni podría razonablemente deberse, a un complot o a una suerte de “diplomacia subversiva” que quiera prohiar la ilegalidad. Por el contrario, resulta de la naturaleza de la política misma, y en particular de dos de sus características fundamentales. Primero, su extraordinaria brutalidad y naturaleza excluyente. Segundo, el hecho de que se apoye en coaliciones típicamente “largas”, que van desde lo global hasta lo más local (Gutiérrez, 2020).

Consideremos por un instante las implicaciones de estas dos características. La “guerra química” (Lyons, 2018) contra los cultivadores de coca, marihuana y amapola, no sólo destruye de manera aparatosa sus medios y modos de vida (en otra parte he llamado a esto la “institucionalización de la calamidad” contra decenas de miles de ciudadanos), sino que afecta duramente su entorno social. Esto incluye de manera directa a los comercios y economías locales, irrigados continuamente por la presencia de campesinos con algún

poder de compra y capacidad de inversión⁵. Esto explica en parte también la participación de los gremios de la producción cuando estas actividades amenazan directamente a sus territorios. En Tumaco y Santa Marta nos encontramos con diferentes iniciativas por parte de estos sectores para detener las fumigaciones.

Esta es una ilustración importante de un problema mucho más amplio. Para fumigar, los gobiernos colombianos necesitan acopiar múltiples apoyos a diferentes niveles territoriales, que van desde Washington hasta Teteyé, pasando por Bogotá. Esto es cierto incluso en presencia de un proceso de centralización: una cosa es tomar una decisión, otra es implementarla en las regiones (el estado central no puede operar en el vacío). Así que independientemente del proceso formal de toma de decisiones, el estado central tiene que construir alianzas y coaliciones para tratar de hacer realidad la política. Pero producir la acción colectiva para poner tales coaliciones largas en movimiento es objetivamente difícil⁶. Las autoridades locales y departamentales se cuidan mucho de sostener una política cuyos efectos desastrosos le han garantizado una amplia impopularidad en los territorios. Se podría objetar que no hay muchas evidencias sobre aquella impopularidad, pero eso no es exacto, como mostraré en la sección 4. Y en todo caso nuestras conversaciones con operadores políticos en diferentes territorios —incluyendo a aquellos que pertenecen a partidos que a nivel nacional apoyan las fumigaciones— sugieren que estos se cuidan mucho de mostrar algún apoyo franco y abierto a las fumigaciones. Muchas organizaciones sociales se sienten amenazadas de manera directa por las fumigaciones, incluyendo obviamente a las de cultivadores, pero esto va mucho más allá. También se sienten amenazadas muchas personas indirectamente, en la medida en que la política solamente se puede llevar adelante a costa de limitar seriamente la autonomía y gestión de las comunidades en sus territorios (de lo cual es prueba emblemática la ofensiva actual contra la consulta previa, pero que también está corroborado por los intentos de años de subvertir las limitaciones democráticas a las fumigaciones; ver Capítulo 2).

Dentro del estado también se han producido intensos debates. Aquellas agencias que están pobladas por especialistas en salud y medio ambiente, o en la protección de la población, han generado desde el principio de la implementación de la política numerosas alertas y han tratado de limitar de diferentes maneras las aspersiones aéreas (por ejemplo, Marino, 1984; Rodríguez, 1992). A nivel nacional, también, las fumigaciones han fisurado al sistema político, algo que está ya ampliamente documentado.

Podría aducirse como contraargumento que en este espectro de sectores sociales perjudicados por las fumigaciones no nos encontramos solamente con actores “positivos” de la sociedad civil, sino con otros ilegales y hartos más reprobables: narcotraficantes, paramilitares y guerrilleros, por ejemplo. Esto es totalmente cierto. En el reporte nos referimos al caso, también emblemático, de Orlando Vásquez Velásquez, un procurador pagado por el Cartel de Cali y que se oponía a las aspersiones en nombre de la defensa de la sociedad

5. Como lo demostró la Encuesta realizada por nuestro equipo de investigación en 2019, los campesinos priorizan su inversión en educación (de manera ampliamente preferencial), pero también en tierra, finca raíz y activos fijos.

6. Por desgracia, también lo es para impulsar políticas mucho más constructivas y humanas, lo que ha atrapado al país en un limbo, como muestro en Gutiérrez (2021).

(pero actuando a sueldo para el Cartel). Personajes análogos pueden encontrarse en algunas de las oposiciones regionales a la fumigación. Estas figuras y eventos han aparecido de manera relativamente frecuente en los últimos años, junto con toda clase de actores ilegales —y también legales, algo que se tiende a olvidar con alarmante frecuencia. De hecho, las oposiciones más vigorosas y exitosas a las fumigaciones provinieron de una alianza de los paramilitares con políticos y con el sector privado en Santa Marta. Para poner solo un ejemplo entre muchos posibles: en 1994 llegó al Senado de la República Luis Vives, por el Partido Liberal. Durante su gestión como Senador se opuso a las fumigaciones con glifosato en la Sierra Nevada y le pidió al presidente de la época, Ernesto Samper Pizano, que detuviera esas actividades por motivos ambientales y sanitarios. Propuso que la droga se erradicara de forma manual y que se implementara el programa PLANTE (El informador, 14 de septiembre de 1995). En 1999 fue nombrado presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial y nuevamente nombrado Senador entre los años 2000 y 2002. En el sector privado se le reconoce por haber sido el Gerente General de Divil Ltda., Gerente Sociedad Portuaria de Santa Marta, la Corporación Club Santa Marta y la Sociedad e Inversiones Vives Ltda, entre otras varias posiciones destacadas (Verdad abierta, 20 de agosto de 2013).

Esto, empero, en lugar de debilitar el argumento que desarrollamos aquí, lo refuerza. Por una parte, las fumigaciones permiten que actores ilegales se sumen con éxito, y promuevan, demandas que distintos sectores de la sociedad civil sienten como fundamentales. Es decir, abren una caja de Pandora nefasta para el sistema político y las instituciones colombianas. Por la otra, la búsqueda de apoyos a diferentes niveles territoriales resulta precisamente de esa necesidad de construir coaliciones “largas” a diferentes niveles territoriales (Gutiérrez, 2020). Y, como sería de esperarse, nos encontramos en efecto con fenómenos análogos al “otro lado de la barricada”. Por ejemplo, paramilitares, narcos y gobierno nacional, así como agencias internacionales, colaboraron en varios episodios de sustituciones de cultivos altamente paramilitarizadas (ver Ballvé, 2020; Tate, 2015, y trabajos en curso de investigadores del Observatorio).

3. EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL RIESGO

Naturalmente, la oposición más permanente y fuerte a las aspersiones aéreas proviene de los campesinos cultivadores. La fumigación destruye su economía —ese es el propósito último de la política— y trastorna sus trayectorias vitales.

Ahora bien, para entender bien la naturaleza de tal oposición por parte de un sector que hasta el día de hoy —en abierta violación al espíritu y la letra de los acuerdos de paz— permanece en un limbo jurídico⁷, hay que tener de presente tres factores fundamentales. Primero, desde al menos finales de la década de 1970 Colombia cuenta con un “campesinado ilícito” muy grande, de decenas de miles de personas. Por consiguiente, nadie ha planteado seriamente que la cuestión de los cultivos constituya simplemente un problema

7. Debido al no trámite del tratamiento penal diferencial.

criminal; es un problema social mayúsculo. Segundo, muchos de los cultivadores de coca salieron huyendo de las economías legales debido a sus características concentradoras y/o violentas (ver por ejemplo *Ciro, 2020; Gutiérrez, 2021*). Aquí hay una deuda social enorme que el país no ha cubierto –de hecho, que ni siquiera se ha planteado en serio–. Tercero, la reivindicación permanente de los cultivadores ha sido no la permanencia del cultivo, sino que se les ofrezca un tránsito estable y viable, sin estigmatizaciones, hacia la legalidad (*Ramírez, 2001, 2017*). Esto viene de muy atrás. Ya en el proyecto Caguán en la década de 1980, en el contexto del acuerdo de paz entre el gobierno de Belisario Betancur y las entonces FARC, los campesinos cultivadores afirmaban: “Hoy en día, pues, todos los campesinos estamos decididos a acabar con la coca siempre y cuando haya reivindicaciones para la región” (*Jaramillo et al., 1989, pp. 154*). Después de continuos incumplimientos por parte de la institucionalidad (ver por ejemplo lo explicado en *Cifuentes, 2002*), se suponía que el PNIS —el programa de sustitución planteado por el acuerdo de paz— sería la posibilidad de transitar aquel camino.

El gobierno nacional en cambio decidió priorizar las fumigaciones, dando lugar a una ronda más de incumplimientos cuyos efectos sobre la legitimidad del estado pueden ser muy significativos (más sobre esto en la próxima sección), en un contexto de deterioro ya muy serio. Al hacerlo, se ha apoyado en la idea de que nos enfrentamos simplemente a un desafío criminal, y de que el glifosato no tiene efectos nocivos sobre la salud humana.

Aquí hay un importante debate que dar, entre otras cosas porque contamos con evidencia que sugiere que las quejas campesinas sobre los impactos del glifosato sobre su salud son sistemáticamente desatendidas. Además, el sistema de quejas sólo aceptaba casos por daños en los cultivos lícitos; no había un mecanismo para tramitar reclamos por daños a la salud, algo que reconoció la Corte Constitucional en la sentencia T-236 de 2017. De hecho, uno de los requisitos para reanudar las aspersiones es que el sistema acepte tales quejas (lo cual se incluyó en el decreto 380 de 2021). Peor aún, los “estudios independientes” sobre los efectos del glifosato en los que se apoyaban tanto el gobierno nacional como la embajada estadounidense fueron producidos por un médico de turbia trayectoria: Camilo Uribe Granja, condenado ya por varios delitos (según reportaje de *Bermúdez y Ronderos, 2021*). Esos estudios parecen ser bastante endebles, y resultan todo menos “independientes”. Uribe Granja fue promovido impenitentemente por el estado colombiano como experto, incluso después de sus condenas. Esto sólo revela hasta qué punto el sistema de incentivos asociado a las fumigaciones se apoya en un circuito cerrado de corroboraciones mutuas, en donde las supuestas evidencias se filtran cuidadosamente y se escogen para mantener la continuidad de la política.

A la vez, esto plantea un debate político absolutamente fundamental desatendido en nuestro contexto⁸: ¿hasta qué punto se pueden imponer riesgos masivos a un sector de la ciudadanía?

En efecto, piénsese en lo siguiente. Hay diferentes estudios serios sobre el glifosato. Supóngase, en gracia de discusión, que más allá del oscuro episodio de Uribe Granja pudiera

8. Creo que esto es resultado de la naturaleza clasista y excluyente de nuestra sociedad, pero eso es obviamente otra discusión.

haber algunos de ellos que sugirieran que las fumigaciones no tienen implicaciones tan significativas sobre la salud. Otros, la mayoría de los que conocemos, dicen lo contrario. Esto significa que, *dado el conocimiento con el que contamos*, la aplicación del glifosato implica un tremendo riesgo para las poblaciones humanas que se exponen a él⁹.

El gobierno está imponiéndole así a los cultivadores y a distintos habitantes del territorio, de manera unilateral e inconsulta, y claramente en contra de su voluntad, expresada de múltiples maneras, un riesgo enorme. Para poder hacerlo evita por todos los medios que su voz siquiera pueda expresarse. Este es un acto brutal de exclusión social, al menos en dos sentidos básicos. Por una parte, constituye una redistribución negativa: imputándole costos (vía riesgo) muy significativos a una población grande de trabajadores manuales y sectores sociales vulnerables. Por la otra, se trata de lograr esto silenciándolos, por medio de una combinación de medios legales, estigmatización y violencia.

4. CONTENIDO Y EFECTOS ANTIDEMOCRÁTICOS Y DESLEGITIMADORES DE LA POLÍTICA

Todo esto conduce a la conclusión del presente reporte: la política de fumigaciones deteriora la democracia, socava la legitimidad del estado, y constituye un peligroso factor desestabilizador de lo que pueda quedar del Acuerdo de Paz.

En el apartado 2, “Las fracturas básicas”, reporté cómo las autoridades estadounidenses entendían que la fumigación era una operación de nunca acabar, algo así como “cortar el pasto del antejardín”. Hay que hacerlo mientras dure el antejardín. De hecho, entre los funcionarios colombianos encontramos también una comprensión más o menos clara de ello. Lo dicen sin muchos reatos en el registro privado. Muchos de ellos intuyen que esta política brutal y costosísima, que habrá de aplicarse hasta el fin de los tiempos, no contiene la promesa de muchos efectos sostenibles. Uno de aquellos, por ejemplo, declaró en 1998, en un seminario interno llevado a cabo en el contexto del Plante, el plan de sustitución de Samper:

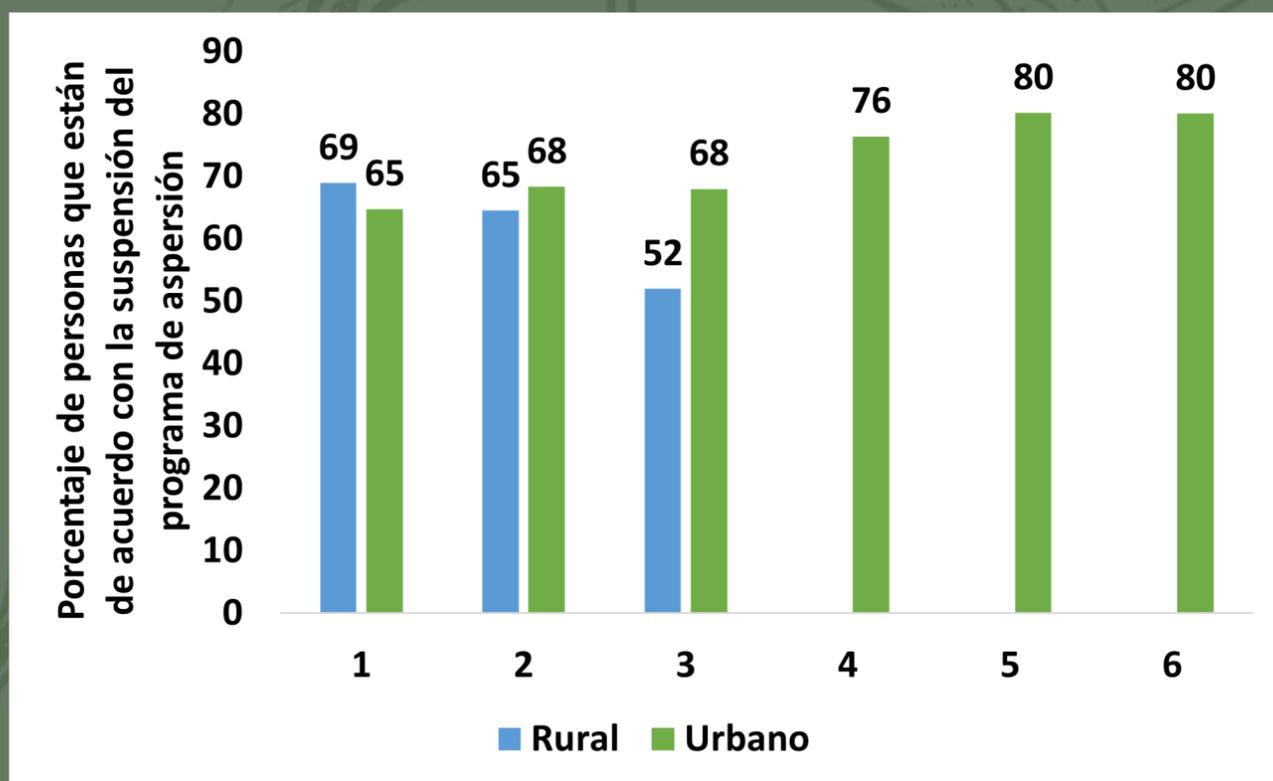
“[hay una]...escasa probabilidad de que la política de la zanahoria y el garrote funcione armónicamente en la realidad. Los procesos de erradicación forzosa, aplicados a los campesinos, producen en esa población una tremenda sensación de vulnerabilidad y desconcierto que difícilmente propicia un espíritu de diálogo y construcción conjunta de alternativas de desarrollo con el Estado. Este problema, no puede resolverse, sin embargo, con la eliminación absoluta de la posibilidad de aplicar la coacción estatal sobre quienes incurren en los cultivos de coca, amapola y mariguana. Pero por razones estratégicas es necesario producir modificaciones tácticas: la interdicción sobre campesinos, colonos e indígenas debe ser aplicada como última instancia y no como primera opción (...)” (Palabras de saludo a los asistentes al seminario Plante, 1998).

9. De hecho, habría diversas formas razonables de cuantificar ese riesgo. Para una perspectiva introductoria, ver <https://www.cochranelibrary.com/about/about-cochrane-reviews>

Nótese, a propósito, cómo la opción preferencial por el desarrollo alternativo, manteniendo a la fumigación y la erradicación como forma de presión, era una orientación que estaba muy claramente instalada en ese momento —hace cerca de 25 años—, contra el esfuerzo de algunos de presentar este diseño como la gran innovación del Acuerdo de Paz de 2016 —una innovación que supuestamente habría producido incentivos perversos—.

En realidad, la fumigación se ha ido abriendo paso en medio de un amplio rechazo. Colombia es un país bastante conservador en materia de drogas y varios sondeos de opinión atestiguan el apoyo mayoritario a varias medidas punitivas. No así a la fumigación. Por ejemplo, en una encuesta contratada por el ministerio de Justicia durante la segunda administración Santos (Minjusticia, 2016), la mayoría de los consultados se declaró contra las aspersiones y a favor de su suspensión, con alguna variación entre el sector rural y el urbano y por estrato (Gráfica 1¹⁰). Sin embargo, los encuestados sí apoyaron opciones más punitivas con respecto de otras preguntas. En su encuesta de 2019, la empresa Cifras y Conceptos¹¹ preguntó directamente por la opinión con respecto del reinicio de las fumigaciones. Una vez una amplia mayoría estuvo en desacuerdo (Gráfica 2).

Gráfica 1: Porcentaje de personas que está de acuerdo con la Suspensión del programa de fumigación con glifosato por estrato y aérea geográfica.



Fuente: Elaboración de los autores con base en los datos de la *Encuesta Nacional de percepción sobre la problemática y la política de drogas en Colombia*, realizada por el Ministerio de Justicia y Derecho en el año 2016.

10. Durante el desarrollo del informe, nos referiremos al término de gráficas para denominar los resultados de ejercicios estadísticos; mientras la denominación de **figuras** se utilizará para diagramas o mapas conceptuales. El lector también debe tener en cuenta que la numeración de los gráficos, figuras, tablas y mapas es transversal a todo el informe, luego al pasar a los diferentes capítulos hay una continuidad en esta numeración.

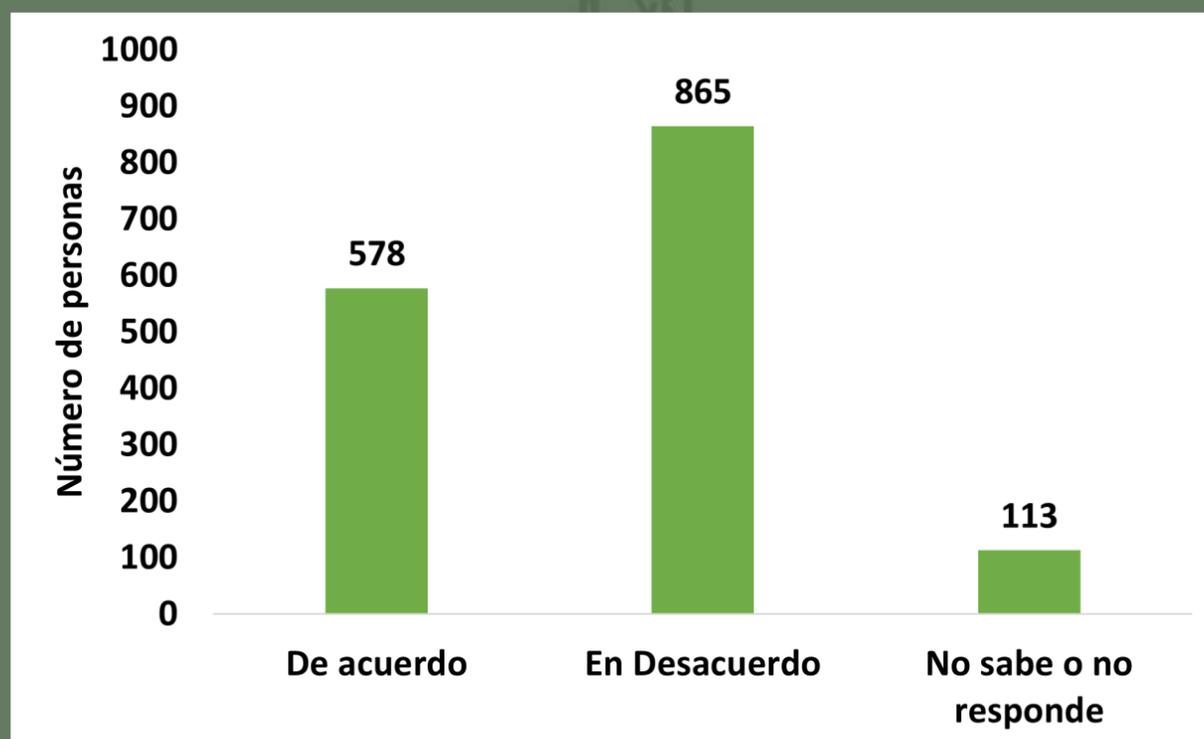
11. A quien agradezco por haber gentilmente permitido acceso a los datos respectivos.

Gráfica 2: ¿Qué tanto se está de acuerdo con la fumigación en Colombia?

Respuesta a la pregunta. “Le voy a leer las siguientes afirmaciones.

Responda si está de acuerdo o en desacuerdo.

20 b. Habilitar nuevamente la fumigación aérea con glifosato para erradicar cultivos de coca y otros cultivos ilícitos.



Fuente: Encuesta Cifras y Conceptos 2019

Ya se vio arriba que la oposición territorial a la fumigación es muy fuerte. Nuestras entrevistas sugieren que ella es vista en esencia como una dura agresión desde el centro y la capital contra las regiones —una forma de imponer a como dé lugar acuerdos en la cúpula entre altos funcionarios nacionales y sus interlocutores estadounidenses. Pero también dentro de distintos sectores del estado —tanto dentro de ciertas agencias como dentro de distintos sectores de especialistas— las aspersiones generan oposición o, al menos, malestar. El problema convoca a todas aquellas entidades encargadas de velar por el bienestar de la población y del medio ambiente.

El sector justicia, una de cuyas funciones constitucionales es velar porque se respeten los derechos de todos los asociados, de manera natural choca con una política que impone riesgos prohibitivos a —y afecta los intereses vitales de— cientos de miles de colombianos, entre ellos muchísimos en situación de altísima vulnerabilidad. Esto es así sobre todo después de la Constitución de 1991 y su espíritu garantista. Las garantías constitucionales de los pueblos étnicos, asociadas a la figura de la consulta previa, también se han visto minadas en el curso de los esfuerzos por imponer las fumigaciones (por ejemplo, Corte Constitucional, 1997, 2017)

Por todo este conjunto de circunstancias, la política sólo se puede imponer y sacar adelante a costa de un serio deterioro democrático, que consta de cinco grandes puntos focales:

a. Pasar por encima de la opinión mayoritaria de los colombianos.

- b. Pasar por encima de acerbos oposiciones regionales y municipales, y operar en un contexto que desestabiliza las relaciones entre el estado central y actores regionales.
- c. Pasar por encima de los intereses vitales de los directamente afectados, sin darles ni voz ni voto en el asunto.
- d. Subvertir los pesos y contrapesos institucionales instaurados por nuestra democracia para neutralizar la oposición a la política dentro del ejecutivo y dentro del aparato de justicia.
- e. Implementar la política por medio de la fuerza, lo cual es inevitable dado su contenido, pero también dada la manera en que se ha procesado.

En un país lleno de materiales explosivos, esto equivale a jugar con fuego.

6. CAPACIDADES LOGÍSTICAS

Pero, junto a esta dimensión fundamental, hay otra que puede parecer de tono menor pero que también está relacionada con la implementación y el potencial para producir efectos positivos y sostenibles de la política: la logística de esta depende íntimamente también de la coordinación de coaliciones largas, a distintos niveles territoriales, y esto de nuevo pone demandas prohibitivas sobre aparatos organizacionales cuya capacidad de coordinación y de solución de problemas de acción colectiva ya es muy baja.

De hecho, funcionarios estadounidenses expresaron desde el principio sus dudas acerca de la sostenibilidad de la política simplemente por razones de logística. En la década de los 80, como el gobierno colombiano no tenía pleno control sobre muchas regiones del país, varias fuentes estadounidenses creyeron que su capacidad de coordinar el desarrollo alternativo con otras políticas más agresivas —una capacidad que desde su perspectiva era indispensable—resultaba dudosa (GAO, 1988).

Ahí no acabaron los problemas de coordinación. La política debía ser canalizada a través de distintas agencias, tanto estadounidenses como colombianas, que no siempre han tenido las tradiciones y las capacidades para actuar en conjunto (esto incluye a las relaciones entre diversas agencias estadounidenses; GAO, 1993). En buena parte, la implementación de las aspersiones depende de los Estados Unidos, tanto en términos de financiación como en términos de destrezas y tecnología. Piénsese no más en las capacidades aéreas desarrolladas por ejército y policía en el contexto del Plan Colombia (GAO, 2008).

Aquí las cosas fueron tradicionalmente problemáticas. Desde el principio, los Estados Unidos proveyeron no sólo los equipos, sino los fundamentales repuestos, con demoras y múltiples problemas (GAO, 1993; GAO, 2000). Los colombianos no sabían manejar muy bien muchos equipos, e incluso el mantenimiento básico de los aparatos dependía del

apoyo norteamericano (GAO, 2003). La formación de personal colombiano para llegar a tener plenas capacidades operacionales tomaría, de acuerdo con estimaciones de fuentes estadounidenses, entre tres y cuatro años (GAO, 2000). Sólo entrenar a un batallón antinarcóticos en el manejo de los helicópteros costaría otro año de capacitación (GAO, 2000).

Los estadounidenses, en efecto, expresaron a través de distintos documentos y desde muy temprano que su interacción con el estado colombiano estaba marcada por problemas de fondo que afectaban seriamente la dimensión logística de la política. El primero era simplemente la dificultad para encontrar objetivos realmente evaluables en esta (GAO, 1991), y por consiguiente la pregunta de cómo considerar y administrar el manejo discrecional de recursos transferidos en el marco de la política a agencias de seguridad del estado colombiano. Más aún en contextos en los que durante largos períodos la política simplemente no se evaluó. El segundo era la opacidad de otras agencias, de cara al financiador. Por ejemplo, se creía que el entrenamiento iba a oficiales de alto rango, y no a los que operaban en terreno; esto subraya bastante bien los efectos nocivos del intrincado sistema de incentivos subyacente a la fumigación¹². Los estadounidenses se quejaban además de no recibir siempre la documentación adecuada, pese a los altos costos de la política (GAO, 2000).

En otros terrenos juzgaban el desempeño de la política antinarcóticos en términos igualmente duros. Por ejemplo, consideraban que el desempeño del gobierno colombiano en términos de incautación y expropiación de propiedades de narcos era “abrumadoramente malo” (“dismal performance”, GAO, 1999)¹³.

No tiene nada de raro, por lo tanto, que pese a la sofisticación técnica que aparentemente rodea a la política (en Colombia se llegaron a presentar, con bombos y platillos, drones fumigadores como la gran alternativa), esta esté marcada por lagunas temporales, fallas absurdas y continuos problemas de logística. Según un funcionario que conoció de las movilizaciones cocaleras a mediados de la década de 1990, esta circunstancia facilitó el que el gobierno pudiera en ocasiones comprometerse con los líderes de la protesta a no fumigar durante los siguientes meses: los negociadores gubernamentales sabían que en todo caso no sería posible, dada la ausencia de repuestos y las dificultades para traerlos al país (Entrevista).

6. EXPLICACIONES Y CONCLUSIONES

Concluyo recapitulando, atendiendo a un importante contraargumento y sugiriendo algunas respuestas al desafío explicativo que plantea este informe.

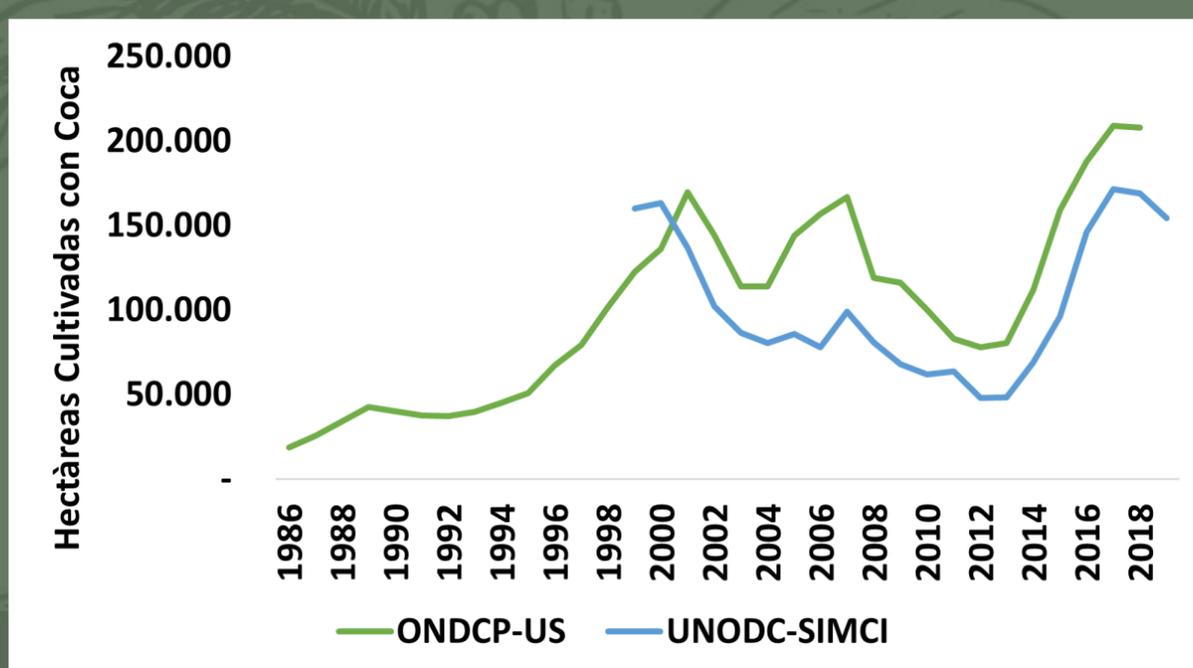
12. El entrenamiento enseña a operar en el terreno, pero también abre puertas y rutas de ascenso; mejor por tanto concentrarlo en los cargos altos.

13. No parece haber habido mejoras significativas en este terreno.

a. *Recapitulación.* Las fumigaciones sobre los cultivos ilícitos son una política pública que no parece corresponder a sus objetivos anunciados —ni a los relativamente evaluables, que se plantearon en el pasado, ni a los actuales que son más esotéricos— ya que en lugar de metas específicas plantean sugerencias impresionistas sobre logros descritos de manera difusa. No obtiene los efectos que promete —o insinúa—, y en cambio genera otros muy nocivos para la población, para la democracia y para la paz. Castiga de manera brutal a poblaciones muy vulnerables, y a miles de colombianos que han encontrado en territorios de cultivo el refugio a las violencias y exclusiones generados por economías agrarias legales (Gutiérrez, 2021). Además, parece estar marcada por un amplio rechazo, tanto nacional como territorial. En contra del lugar común, ese rechazo incluye a múltiples actores que hacen parte del estado, del sector privado, del campesinado y de la sociedad civil (aunque por razones muy diferentes). En condiciones de una democracia funcional, sería extraordinariamente difícil si no imposible sacar adelante una política semejante. Nuestro reporte muestra que se ha logrado solamente a través de la subversión de mecanismos constitucionales de protección de la ciudadanía y excluyendo la voz de esta de las instancias decisorias. Correlativamente, los efectos de la política sobre la democracia y la paz han sido muy destructivos.

b. *Contraargumentos.* Como se vio arriba, la principal posible refutación a lo que enunciamos aquí son los éxitos de los dos gobiernos de Uribe en la disminución de las hectáreas cultivadas en coca. Esta, en efecto, fue perfectamente real, tanto desde el punto de vista del conteo del SIMCI como desde el punto de vista del conteo del Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos. Ambas cifras muestran la misma tendencia, aunque el rezago temporal de las cifras norteamericanas sugeriría que la caída crítica se produjo después de 2010, lo que tiene implicaciones para cualquier explicación que se proponga del fenómeno (ver Figura 3).

Gráfica 3: Evolución de los cultivos de coca según el UNDOC y según el Departamento de Estado-USA



Fuente: SIMCI-UNODC-Departamento de Estado/USA.

Sin embargo, el problema sustancial de este contraargumento es precisamente que ignora los costos de la política, y por consiguiente sus impactos humanitarios, políticos, fiscales

y ambientales, y los efectos de estos sobre su sostenibilidad. Las fumigaciones durante el primer gobierno de Uribe se produjeron en un contexto de guerra total contra las FARC, con un apoyo financiero masivo por parte de los Estados Unidos. Los costos enormes de esta orientación y las señales de alarma correlativa se pueden encontrar en publicaciones de USAID (Velbab-Brown, 2009). En 2008 los estadounidenses pensaban que la caída en un 50% en los tres indicadores claves de producción (cultivo, procesamiento y distribución) estaba lejos de alcanzarse, entre otras cosas porque los cultivadores se las había arreglado para protegerse de la ofensiva gubernamental. De hecho, afirmaban que la producción estimada de cocaína había aumentado en un 6% entre 2000 y 2006 (GAO, 2008), algo perfectamente factible incluso si se supone que el número de hectáreas cultivadas cayó de manera sustancial, dadas mejoras en las semillas y en los sistemas de producción (como también se ve en las entrevistas que realizamos). De hecho, algo similar sucedió con la modesta reducción en cultivos reportada por el actual gobierno: al parecer, tuvo lugar en paralelo con un aumento de la producción de cocaína (El Espectador, 09 de junio 2021)¹⁴.

Por consiguiente, la reducción que se produjo durante los dos gobiernos de Uribe se dio en el contexto de una operación contrainsurgente en gran escala, con un apoyo financiero y logístico masivo por parte de los Estados Unidos, e implicó unos costos financieros, sociales, políticos y humanos enormes. Al evaluar los resultados de la política hay por lo tanto que tener en cuenta:

- b1. Que se produjo y enunció en un contexto muy específico, el Plan Colombia y la guerra contra las FARC.
- b2. Que es muy poco plausible que el esfuerzo financiero por parte de Estados Unidos haya podido sostenerse.
- b3. Que es muy poco plausible que la orientación fuera políticamente sostenible –en Estados Unidos, en Colombia, en las regiones-- dados sus costos.
- b4. Que con todo y la dimensión del esfuerzo, la política de esos años cayó lejos del cumplimiento de sus objetivos, tanto en hectáreas cultivadas, y (probablemente más aún) en términos de producción.

Por otra parte, el contrargumento no dice nada sobre lo que se ha planteado en este informe —que cubre también en detalle esos años— sobre el deterioro democrático que ha generado la política de fumigaciones.

c. *El desafío explicativo*. Sin embargo, todo esto plantea una pregunta complicada. Si hay numerosas e importantes fuerzas regionales que se oponen a la política, si lo mismo se puede decir nacional y globalmente, si la impopularidad de la política es alta, ¿por qué se mantiene? La perplejidad aumenta cuando se recuerda que ni la empobrecida

14. De hecho, también ahora se presentó la divergencia en los conteos entre las fuentes estadounidenses y las de las Naciones Unidas, minando la declaración triunfal del gobierno de que había por fin reducido las hectáreas cultivadas (El Tiempo, 27 de junio 2021).

Afganistán, ni los vecinos Perú y Bolivia, la adelantan, entre otras cosas, porque considerarían que son desastrosas para la legitimidad del estado y ayudan la causa de las insurgencias que han operado u operan en sus áreas rurales (Felbab-Brown, 2010; McClintock, 1988).

Aquí no caben mucho las teorías de las conspiraciones, no porque éstas no se hagan —son moneda corriente precisamente en esta clase de contexto—, sino porque con frecuencia se estrellan contra los problemas de acción colectiva generados por las coaliciones largas que requieren la formulación y la implementación de esta política.

Una posible explicación al desenlace que sufre Colombia en carne propia es la siguiente: diversas fuerzas políticas en los Estados Unidos han buscado construir “mayorías morales” electorales con base en señales públicas de ser “duros contra el crimen”; esta operación ha resultado exitosa, y de hecho muchos líderes del partido demócrata terminaron, de buen grado o a regañadientes, compitiendo para mostrarse más duros aún (Tate, 2015; Alexander, 2019). En este contexto, después de la declaración de la guerra contra las drogas en 1971, los gobiernos estadounidenses se encontraron con un difícil problema de identificación. ¿Quién era quién dentro del sistema político colombiano? De hecho, la firma del tratado de extradición en 1978 estuvo marcada por este interrogante (Matthiessen, 2000), y desde entonces se ha vuelto cada vez más complicado. El gobierno de Ernesto Samper no hizo sino llevar las cosas al paroxismo. El país entró en 1985 bajo el escrutinio de un proceso de certificación, que lo descalificó en 1996 y 1997 (El Tiempo, 1996, 1997).

El problema de identificación también fue absolutamente brutal hacia adentro: ¿quién colaboraba o no con el narcotráfico? ¿Qué indicios había sobre esto? Por una parte, había políticos poderosos —así como oficiales de las agencias de seguridad, funcionarios de las burocracias civiles y representantes del sector privado— al servicio de los narcos o de delincuentes conectados con ellos. Por la otra, muchos políticos tenían incentivos para tratar de crear un pánico moral alrededor de las drogas, con lo que obtenían tres objetivos a la vez: golpear a sus adversarios, conquistar bases electorales, y fortalecer sus vínculos con los Estados Unidos¹⁵. Muchos se encontraron en el trance de mostrar que ellos no estaban vinculados con los narcos —o que por lo menos no les estaban sirviendo abiertamente. Otros pagaron un alto precio por enviar públicamente las señales equivocadas.

Por más informes de inteligencia que tuvieran los Estados Unidos —quien conozca estas cosas sabe que ellos a menudo son contradictorios y confusos— el problema de identificación fue haciéndose crecientemente difícil y complejo. En este contexto, es posible que la fumigación haya sido un expediente relativamente rápido y barato para superarlo. En efecto:

c1. El principal costo era golpear de manera brutal a un sector social sin voz ni voto, y estigmatizado como pro-guerrillero. En un país como Colombia, con su larga tradición de exclusión social, los políticos temían mucho más los costos prohibitivos de perder el juego

15. No sobra advertir aquí que algunos de estos empresarios del pánico moral tenían sus propias conexiones con narcos, lo que hizo cada vez más complejo el juego de la identificación.

de la identificación que la potencial hostilidad de muchos de los sectores que se oponían a la política. Además, la impopularidad de esta no necesariamente se reflejaba en las urnas, por diversas razones (no está en el primer lugar de la agenda, no es un tema que siempre se active electoralmente, hay incentivos clientelistas que pueden mitigar antipatías, etc.)

c2. El apoyo a la fumigación les ayudaba a construir una identidad no narco y no criminal —incluso en los casos en los que diferentes políticos se involucraron en procesos de sustitución altamente paramilitarizados. Esto resultó fundamental para construir capitales políticos tanto en el plano nacional como en las interacciones entre el sistema político colombiano y los Estados Unidos. En contraste, la oposición a la fumigación podía exponerlos a costos prohibitivos.

c3. En efecto, el apoyo y el cabildeo a favor de medidas cada vez más radicales les podía permitir obtener apoyo de sectores sociales específicos dentro del establecimiento estadounidense —político y de seguridad—, lo que a la vez era un recurso invaluable para la competencia dentro de Colombia.

c4. Esta es una trampa que se reproduce a sí misma, pues cualquier político que manifieste su oposición a las fumigaciones pierde el juego de la identificación; es decir, queda expuesto a ser tachado de cómplice de los criminales. Ni qué decir tiene que de estos ha habido muchos, muy bien colocados (como lo dice nuestro reporte¹⁶).

Perder el juego de la identificación por lo tanto es fatal no solamente hacia afuera sino hacia adentro (impacto sobre los medios, señal pública al sector privado nacional de que se pone en riesgo la relación con Estados Unidos, etc.). Y por supuesto hay distintas fuerzas políticas que pueden obtener réditos de todo esto: el sistema de incentivos del juego garantiza que puedan operar y obtener buenos resultados. Por eso sólo figuras específicas en circunstancias excepcionales pueden darse el lujo de proponer opciones más razonables y alineadas con las verdaderas preferencias de los colombianos. De manera diciente, de lejos la principal de esas circunstancias excepcionales son las negociaciones de paz.

Si esta hipótesis es plausible, entonces la política termina saboteándose a sí misma: la fumigación como resolución del juego de identificación deja abiertos muchos canales a narcotraficantes y a otros delincuentes, y en realidad quita presión a los esfuerzos muy necesarios para hacer caber al sistema político en su conjunto dentro de la legalidad, uno de los grandes desafíos irresueltos de la Constitución de 1991. La moneda mala ha sacado a la buena: en lugar de soluciones a una política altamente narcotizada, lo que hemos tenido son fumigaciones. El juego de la identificación al que estaría asociada la persistencia de las fumigaciones termina protegiendo a sectores muy corruptos y muy bien ubicados, y castigando en cambio de manera brutal a los más vulnerables. Difícil imaginar un peor deterioro democrático que éste.

16. Y, como se mostró arriba, a ambos lados de la barricada creada por la política.

BIBLIOGRAFÍA

Literatura académica

Alexander, M. (2019). *The new Jim Crow. Mass incarceration in the age of colourblindness*. Penguin Books

Ciro, E. (2020). *Levantados de la selva: Vidas y legitimidades en los territorios cocaleros del Caquetá*. Universidad de los Andes

De Rementería, I. (2001). *La guerra de las drogas. Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*. Ed. Planeta

Ballvé, T. (2020). *The frontier effect. State formation and violence in Colombia*. Cornell University Press, Ithaca and London

Bermúdez, A. (2018). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*. IFIT

Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting Up. Counterinsurgency and the War on drugs*. Washington: Brookings Institution Press.

Gutiérrez, F. (2021). *Tough tradeoffs Coca crops and agrarian alternatives in Colombia*. *International Journal of Drug Policy*, 89. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103156>

Gutiérrez, F. (2020). *Fumigaciones, incumplimientos, coaliciones y resistencias*. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9146>

Jaramillo, J.E., Mora, L., Cubides, F. (1989). *Colonización, coca y guerrilla*. Alianza Editorial Colombiana

Lyons, K. (2018). *Chemical warfare in Colombia, evidentiary ecologies and senti-actuating practices of justice*. *Social Studies of Science*, 1-24. DOI: [10.1177/0306312718765375](https://doi.org/10.1177/0306312718765375)

Machuca, D., Acero, C. Triana, B., Gutiérrez, F., Dávila C. (2021) *Analysis of drug policy and its actors in Colombia*. En prensa.

Marín, M., Machuca, D., Acero, C. (2020). *El PNIS en terreno: Voces del campesinado cocalero*. Recuperado de: https://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2020/05/El-PNIS-en-Terreno_-Voces-del-campesinado-cocalero.pdf

Matthiesen, T. (2000) *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos 1986-1994*, Fescol-Cerec- Fedesarrollo, Bogotá.

McClintock, C. (1988). The War on Drugs: The Peruvian Case. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30(2/3), 127–142.

Pardo Rueda, R. (2020). *La guerra sin fin. Una nueva visión sobre la lucha contra las drogas*. Ed. Aguilar

Quinche, M. F. (2015). *Derecho Constitucional Colombiano: De la Carta de 1991 y sus Reformas*. TEMIS S.A.

Ramírez, M. C. (2001). *Entre el estado y la guerrilla: Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del putumayo*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias.

Ramírez, M. C. (2017) Las conversaciones de paz en Colombia y el reconocimiento de los cultivadores de coca como víctimas y sujetos de derechos diferenciados, *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latinoaméricaines et caraïbes*, 42:3, 350-374. <https://doi.org/10.1080/08263663.2017.1379135>

Santos, J.M. (2019). *La batalla por la paz*. Ed. Planeta

Tate, W. (2015). *Drugs, thugs and diplomats. US policy making in Colombia*. Stanford University Press

Documentos de archivo

Cifuentes Muñoz, E. (22 de julio de 2002) [Comunicación a Ministro de Justicia]. LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos (Digital-Carpeta 17, Folios 65-74). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Palabras de saludo a los asistentes al seminario Plante (enero de 1998). Caja 208, Archivo Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Marino, M. (1984) [Comunicación a Victor Mallarino, Director General de la Policía Nacional]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 1, Folios 66-67). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Rodríguez B., M. (1992) [Comunicación a Fernando Carrillo, Ministro de Justicia]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante

Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos de América (1997). *Segmento del Informe sobre estrategia Internacional para el Control de las Drogas emitido por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Washington*. Caja 16, Archivo Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Glifosato (Digital-Carpeta 2, Folios 159-160). Agencia Nacional de Licencias Ambientales. Documentos oficiales

Beittel, J.S., Rosen, L.W. (2017). *Colombia's Changing Approach to Drug Policy*, Recuperado de: <https://fas.org/sgp/crs/row/R44779.pdf>

Corte Constitucional de la República de Colombia. Sección Única. (21 de febrero de 1997) Sentencia SU.039-97. [M.P. Antonio Barrera Carbonell]

Corte Constitucional de la República de Colombia. Sección Única. (21 de abril de 2017). Sentencia T-236-17. [M.P. Aquiles Arrieta Gómez]

Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional [DIRAN]. (s.f a). *Consideraciones generales para la presentación del estudio: Modificación del plan de manejo ambiental para el programa de erradicación cultivos ilícitos mediante aspersión aérea*. Recuperado de: <https://www.anla.gov.co/proyectos-anla/proyectos-de-interes-en-evaluacion-pecig>

Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional [DIRAN]. (s.f b). *Capítulo 2: Plan de Manejo Ambiental General (PMAG). Modificación del plan de manejo ambiental para el programa de erradicación cultivos ilícitos mediante aspersión aérea*. Recuperado de: <https://www.anla.gov.co/proyectos-anla/proyectos-de-interes-en-evaluacion-pecig>

Ministerio de Defensa [Mindefensa]. (2019). *Política de defensa y seguridad PDS: Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho [Minjusticia]. (2016). *Encuesta Nacional de Percepción sobre la Problemática y la Política de Drogas en Colombia*.

Ministerio de Justicia y del Derecho [Minjusticia]. (2018). *Ruta futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas 2018-2022*. Recuperado de: http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf

United States General Accounting Office [GAO]. (1 de noviembre de 1988). *Report to the Congress: Drug control U.S-Supported efforts in Colombia and Bolivia*.

United States General Accounting Office [GAO]. (octubre de 2008). *Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate: Plan Colombia drug reduction goals were not fully met but security has improved; U.S. agencies need more detailed plans for reducing assistance*.

United States General Accounting Office [GAO]. (1 de noviembre de 2018). *Report to the Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate: Colombia U.S. counternarcotics assistance achieved some positive results, but state needs to review the overall u.s. approach*

United States General Accounting Office (2008): *“Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance”*, Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate

United States General Accounting Office (GAO) (1993): *“THE DRUG WAR Colombia Is Undertaking Antidrug Programs, but Impact Is Uncertain”*, Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on Government Operations, House of Representatives

United States General Accounting Office (GAO) (1988): *“U.S.-Supported Efforts in Colombia and Bolivia”*, Report to Congress

United States General Accounting Office (GAO) (1991): *“DRUG WAR. Observations on Counternarcotics Aid to Colombia”*, Report to Congressional Requesters

United States General Accounting Office (GAO)(2000): *“DRUG CONTROL U.S. Assistance to Colombia Will Take Years to Produce Results”*, Report to the Chairman and Ranking Member, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, Committee on Government Reform, House of Representatives

United States General Accounting Office (GAO) (2003): *“DRUG CONTROL Specific Performance Measures and Long-Term Costs for U.S. Programs in Colombia Have Not Been Developed”*, Report to Congressional Committees

United States General Accounting Office (GAO) (2000): *“DRUG CONTROL. Challenges in Implementing Plan Colombia. Statement of Jess T. Ford, Director International Affairs and Trade. Testimony Before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, Committee on Government Reform, House of Representatives”*

United States General Accounting Office (GAO) (1999): *“DRUG CONTROL Narcotics Threat From Colombia Continues to Grow”*, Report to Congressional Requesters

United States Senate (2001): Letter from Senators Tom Harkin and Paul Wellstone to the Honorable Secretary of State Collin Powell, April 9, Unclassified

United States Embassy Bogotá (2008): *“Bogotá Embassy to Secretary of State”*, February 5, Unclassified

United States Embassy Bogotá (2007): *“Drug Czar meets Colombian congressmen”*, October 19 2007, Unclassified

USAID (2009): *“Assessment of the implementation of the united states government’s support for plan colombia’s illicit crop reduction components”*, Washington DC

Prensa

Arenas, P. (19 de junio de 2020). Duque, la cocaína y otros demonios. Diario del Sur. Recuperado de: <https://www.sur.org.co/duque-la-cocaina-y-otros-venenos/#.Xv89riBKWts.twitter>

Bermúdez Andrés, Ronderos María Teresa (2021): “El experto con pies de barro”, <https://una-guerra-adictiva.elclip.org/el-experto-antidrogas-con-pies-de-barro.html>

Durán, A. (18 de septiembre de 2017). La descertificación y otros demonios. Razón Pública. Recuperado de: <https://razonpublica.com/quienes-somos/>

El Espectador. (09 de abril de 2021). Buscan tumbar decreto que mandó al Consejo de Estado tutelas contra la Presidencia.

El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/buscan-tumbar-decreto-que-mando-al-consejo-de-estado-tutelas-contra-la-presidencia/>

El Tiempo. (09 de marzo de 1997). Ante la tercera descertificación. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-553567>

El Tiempo. (03 de marzo de 1996). E.U. castigó a Samper. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-346543>

El Tiempo. (12 de enero de 2003). Guerrilla se quedará sin recursos de coca. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-979877>

El Tiempo. (12 de enero de 2003). Narcotráfico se acaba este año. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-979798>

El Tiempo. (27 de junio del 2021). Cultivos de coca: por qué las cifras de EE.UU. superan a las de la ONU. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/coca-razones-por-las-que-cifras-de-washington-superan-a-las-de-onu-599049>

El Informador. (14 de septiembre de 1995). Anunciado para dentro de 15 días glifosato contra narcocultivos en la Sierra Nevada.

El Informador. (10 de octubre de 1995). Fenalco apoyará la consulta por la paz

Gómez, S. (29 de marzo de 2019). Críticas de Trump a Duque, atadas a nuevo incremento de cultivos. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/trump-dice-que-colombia-no-ha-hecho-nada-para-frenar-trafico-de-drogas-343510>

Reuters. (20 de marzo de 2020). Trump dice que Colombia tendrá que fumigar para acabar con cultivos de hoja de coca. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/eeuu-colombia-drogas-idLTAKBN20P2SM>

Thoumi, F. (28 de septiembre de 2020). La descertificación: una política obsoleta. Razón Pública. Recuperado de: <https://razonpublica.com/la-descertificacion-una-politica-obsoleta/>

Verdad abierta. (20 de agosto de 2013). Parapolítica: Luis Eduardo Vives Lacaoutere. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/parapolitica-luis-eduardo-vives-lacouture/>





CAPÍTULO 2

FUMIGACIÓN Y DEMOCRACIA A TREINTA AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Bryan Triana Ancinez¹
y Sebastián Cristancho²

1. Abogado de la Universidad del Rosario con énfasis en derechos humanos y derecho constitucional. Estudiante de la Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: bryan.triana@urosario.edu.co

2. Politólogo y estudiante de la maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales del IEPRI. Investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: scristanchob@unal.edu.co

Los avances democráticos que se dieron con la expedición de la Constitución de 1991 no fueron acogidos por la regulación del programa de aspersiones. Mostraremos en este capítulo que mientras la nueva constitución prometió la ampliación de la participación ciudadana y el reconocimiento de nuevos actores y sus derechos territoriales, los diseños institucionales creados para regular el PECIG restringieron estos principios a partir de un modelo de toma de decisiones centralizado en agencias dependientes del gobierno nacional y la DIRAN de la Policía Nacional. A partir del análisis del diseño y las principales modificaciones que tuvo el programa hasta el año 2015, demostramos que las entidades encargadas del programa no establecieron los espacios de participación que fueron concebidos por la Constitución y por diferentes leyes posteriores; por el contrario, algunas de estas modificaciones al programa reforzaron las tendencias centralizadoras y las facultades de agencias como la DIRAN.

Al tiempo que el diseño del programa fue en contravía de estas apuestas democráticas, distintos actores y autoridades civiles han utilizado mecanismos de la Constitución para reivindicar los derechos violados en el marco de las aspersiones. En el presente texto presentamos las diversas estrategias jurídicas efectuadas por personalidades políticas y organizaciones sociales, junto a las posturas ejercidas por agencias nacionales como el Ministerio Público, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Salud que en su momento se opusieron a las determinaciones del programa de aspersión. Argumentamos que las decisiones judiciales que favorecieron a las comunidades gravemente afectadas por el programa de aspersión dieron un sustento jurídico-político a la decisión de suspender el programa en el año 2015.

El capítulo se divide en tres secciones. En primer lugar, damos un breve repaso a las características de la democracia diseñada en la constitución de 1991. En segundo lugar, explicamos los diseños institucionales del programa de aspersiones. Finalmente, detallamos las reacciones institucionales que buscaron detener o democratizar el PECIG.

1. LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991: MÁS PARTICIPACIÓN Y MÁS DERECHOS

Colombia tiene una larga tradición de pesos y contrapesos institucionales, y de política competitiva (Gutiérrez Sanín, 2014). Con todos sus potenciales problemas y límites, la Constitución de 1991 fue un hito importante dentro de esa tradición, pues significó una clara ampliación de garantías constitucionales en el país, centrado en la participación y la protección de derechos (Valencia, 1997). A continuación, destacamos los cambios más significativos que el texto constitucional estableció dentro del ordenamiento político colombiano y la manera como estos principios constitucionales no fueron retomados en la política antinarcótica.

El proceso constituyente del 91 fue el intento de la sociedad colombiana por buscar la paz a través de la modificación de la democracia (Lemaitre, 2011). El camino inició con propuestas de diferentes actores civiles que proponían modificar la constitución de 1886

como un mecanismo para combatir las diferentes fuentes de violencia que existían a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa (Valencia, 1997). Para ese momento, confluían en Colombia la violencia política, la violencia criminal, la violencia oficial y militar, y la violencia guerrillera (Quinche, 2015), acompañadas del naciente paramilitarismo y el narcotráfico (Lemaitre, 2011). De acuerdo con la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1988), este contexto conllevó a que el proceso constituyente estuviera influenciado por la idea de que más derechos y participación conllevarían a la paz (Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1988). La narrativa impulsada por diferentes promotores de la constituyente se centraba en esta fórmula (Lemaitre, 2011) y el hecho de que se desmovilizaron grupos guerrilleros (EPL, Quintín Lame, PTR) o que algunos de los miembros del desmovilizado M-19 participaran en la constituyente, parecía reforzar la idea.

Además de buscar la paz, el proceso constituyente tenía el objetivo de relegitimar las instituciones, pues se encontraban en profunda crisis (Bejarano, 1990). Este objetivo se logró a través de la amplia participación ciudadana e institucional que se tuvo en el proceso (Quinche, 2015). La Asamblea Nacional Constituyente estuvo conformada por diversas fuerzas políticas en las que ninguna tenía la mayoría, lo que condujo a acuerdos entre las diferentes tendencias, sin que tampoco pudieran imponer su agenda (Valencia, 1997). Además, a esta instancia ingresaron actores políticos que se encontraban ausentes de los procesos de representación electoral anteriores, lo que permitió nuevas voces y propuestas.

En lo que es relevante para este informe, destacamos cuatro características de la nueva Constitución: democrática, participativa, pluralista y contenciosa (Quinche, 2015). Expliquemos cada una de ellas.

En primer lugar, democrática. Quinche (2015) expone el carácter democrático de la Constitución en los siguientes aspectos: “(...) la división efectiva de poderes, las libertades públicas, la carta de derechos, los mecanismos de participación ciudadana, los mecanismos de defensa constitucional, las acciones constitucionales o los instrumentos de control de los distintos poderes (...)”, todos estos componentes básicos de cualquier democracia moderna. Adicionalmente, para el autor, la garantía democrática consiste en que este tipo de garantías solo pueden ser modificadas por el constituyente primario, mediante un mecanismo de refrendación popular.

En segundo lugar, participativa. La Constitución asume la participación como derecho y como principio. Frente al primer asunto, la participación es vista desde la titularidad que tiene la ciudadanía para ejercer este derecho mediante el voto, los mecanismos de participación ciudadana (por ejemplo art. 103 de la C.P y s.s.) o de acciones constitucionales (por ejemplo, las acciones de tutela, de inconstitucionalidad, de cumplimiento y populares). Respecto a lo segundo, la participación como principio implica que toda acción o política pública debe orientarse y garantizar distintos espacios y mecanismos de intervención ciudadana (Quinche, 2015).

Aquí es importante resaltar las características que en materia ambiental conllevó el én-

fasis participativo de la Constitución, pues este ámbito es relevante en el debate público sobre la política de aspersiones, como será explicado más adelante. El artículo 79 de la C.P, al establecer el derecho colectivo al disfrute de un ambiente sano, también garantizó mecanismos de participación cuando este derecho pudiera verse afectado. Dicho aspecto fue desarrollado posteriormente en la Ley 99 de 1993 con las siguientes características:

- I. Se establecieron escenarios de participación específicos para este contexto, como la *audiencia pública ambiental*, y se dispuso la posibilidad de intervenir en los procedimientos ambientales, entre otros.
- II. La participación no solamente involucra a los ciudadanos considerados individualmente, sino que se extiende a organizaciones e instituciones públicas y privadas, incluyendo las autoridades locales y los órganos de control (Rodríguez, 2021). De acuerdo con Rodríguez (2021), la ley citada establece que los asuntos ambientales se deben ejecutar de forma descentralizada, democrática y participativa, lo que se materializa a nivel institucional en escenarios de coordinación entre las diferentes entidades nacionales y territoriales (incluyendo las autoridades étnicas) involucradas en un proyecto específico. De esta manera, es necesario que en los procesos de toma de decisiones ambientales se establezcan espacios para que las autoridades locales y los órganos de control participen en estos procesos a través de instancias de coordinación interinstitucional.
- III. La garantía en el acceso a la información de los proyectos con impactos ambientales, lo cual no solamente desarrolla el artículo 79 constitucional pues también es el resultado de los artículos 23 y 74 de la C.P. Como lo explica Rodríguez (2021), no se puede ejercer la participación sin que se garantice el acceso a la información.

En tercer lugar, el aspecto pluralista de la Constitución de 1991 es explicado por Quinche (2015) como el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural existente en Colombia, el cual se complementó con la ratificación del Convenio 169 de 1989 de la OIT. En la Constitución se establecieron derechos en materia territorial, política, judicial, educativa, lingüística y de autonomía para estas comunidades (Rodríguez, 2015), aunque con algunas diferencias dependiendo el grupo que se trate. En el Convenio 169 se amplían o profundizan las garantías establecidas en la constitución colombiana y se incluyen otros derechos, de los cuales destacaremos la consulta previa. Esta garantía, reconocida como derecho fundamental de las comunidades étnicas (Corte Constitucional, SU-039 de 1997), establece la obligación de consultar toda medida administrativa o legislativa que pueda impactar de manera directa a las comunidades indígenas (art. 6 del Convenio 169 de 1989). Así, cualquier actuación, programa, política o norma que pueda afectar directamente a una comunidad étnica debe ser consultada de forma “previa, libre e informada” (Rodríguez, 2014).

El componente pluralista de la constitución no se limitó a brindar garantías a las comunidades étnicas, pues también irradió a otras comunidades tanto en el texto constitucional como en los desarrollos jurisprudenciales posteriores de la Corte Constitucional. En este punto nos referiremos al caso de las comunidades campesinas. En el proceso constituyente de 1991, el campesinado no fue reconocido como un sujeto colectivo de derechos, no

tuvo representación directa de sus organizaciones en la ANC, ni se le otorgaron garantías reforzadas de participación en el texto constitucional (Peña et al., 2014; Sánchez, 2017). Sin embargo, en el desarrollo de la ANC sí se discutieron, aunque tímidamente, aspectos puntuales sobre la ruralidad que concluyeron principalmente en los artículos 64, 65 y 66 de la C.P (Triana et al., 2021; Güiza et al., 2020). Además, la Corte Constitucional viene robusteciendo los derechos de la población campesina, fundamentando su posición en la igualdad, la participación y la pluralidad establecidas en la Constitución. De esta forma, a la población campesina se le ha reconocido como un sujeto de especial protección constitucional y un cuerpo normativo en los que se refuerzan o interpretan derechos para implementar el desarrollo rural y la protección del proyecto de vida campesina (Güiza et al., 2020).

Finalmente, la cuarta característica del texto constitucional es su dimensión contenciosa. De acuerdo con Quinche (2015), la Constitución se diferenció de sus antecesoras en tanto estableció un amplio repertorio de acciones para la protección de los derechos allí consagrados y las demás disposiciones constitucionales. Para el autor, el diseño de estos mecanismos de defensa judicial tiene dos características importantes. En primer lugar, tienen la vocación de ser accesibles para todas las personas debido a que no se exige que estas sean presentadas por abogados, sino que se permite —dependiendo de la acción— que sean interpuestas por los afectados o por cualquier persona. Por otro lado, estas acciones tienen prevalencia sobre las acciones comunes, con lo cual deben ser atendidas y resueltas antes que los demás procedimientos ordinarios.

Como se explicó, estos pilares son transversales a las cuatro características de la Constitución que fueron descritas aquí: democrática, participativa, pluralista y contenciosa. En cada uno de estos elementos, fue claro que ampliar la democracia para los ciudadanos y nuevos actores, al igual que consagrar un amplio paquete de derechos y mecanismos para reclamarlos, estuvo en el centro de la promesa constitucional de 1991.

2. LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES DEL PECIG: EL INCUMPLIMIENTO DE LA PROMESA CONSTITUCIONAL

En esta parte mostraremos que los diseños institucionales que regularon el programa de aspersiones aéreas con glifosato entre 1994 y 2015 —fecha en la cual la política fue suspendida por el CNE— iban en clara contravía de las garantías democráticas de la Constitución de 1991. La ampliación de la participación ciudadana y el reconocimiento de nuevos derechos fueron excluidos del programa. En cambio, se mantuvo una estructura centralizada en instancias dependientes del gobierno nacional y la DIRAN. Para esto, primero, presentaremos los procedimientos creados para la toma de decisiones y operación del programa. Luego, describiremos el PMA impuesto al programa por el Ministerio de Medio Ambiente en el año 2001. Por último, detallaremos el procedimiento para tramitar reclamos de daños ocasionados por el PECIG.

2.1. La toma de decisiones y la operatividad del PECIG: Centralizado, sin participación ciudadana y operado por la fuerza pública.

El CNE, fue la instancia de dirección durante la vigencia del programa. Describiremos su estructura y luego, pasaremos a explicar cuáles fueron los mecanismos creados para decidir y operar en esta política.

2.1.1. Dirección política y decisoria en el PECIG: Centralización en el Gobierno Nacional

El CNE fue la instancia que creó el programa de fumigaciones, reglamentó su funcionamiento y decidió su suspensión en el 2015. Además, ordenó las pruebas iniciales para medir la eficacia y peligro de la aspersión aérea con plaguicidas desde finales de la década de 1970.

El CNE fue creado mediante el Decreto 1206 de 1973. Las funciones que le fueron establecidas inicialmente se pueden sintetizar en la formulación y adopción de políticas y programas contra la producción, comercio, control y uso de drogas que producen dependencia física o síquica. Actualmente, esta instancia se encuentra regulada por la Ley 30 de 1986. Para los fines de este documento, es importante resaltar que, dentro de las funciones asignadas por esta reforma, al CNE se le otorgó la competencia para la destrucción de cultivos ilícitos. Al respecto, el literal g del artículo 91 estableció que el CNE debía:

“Disponer la destrucción de cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país”

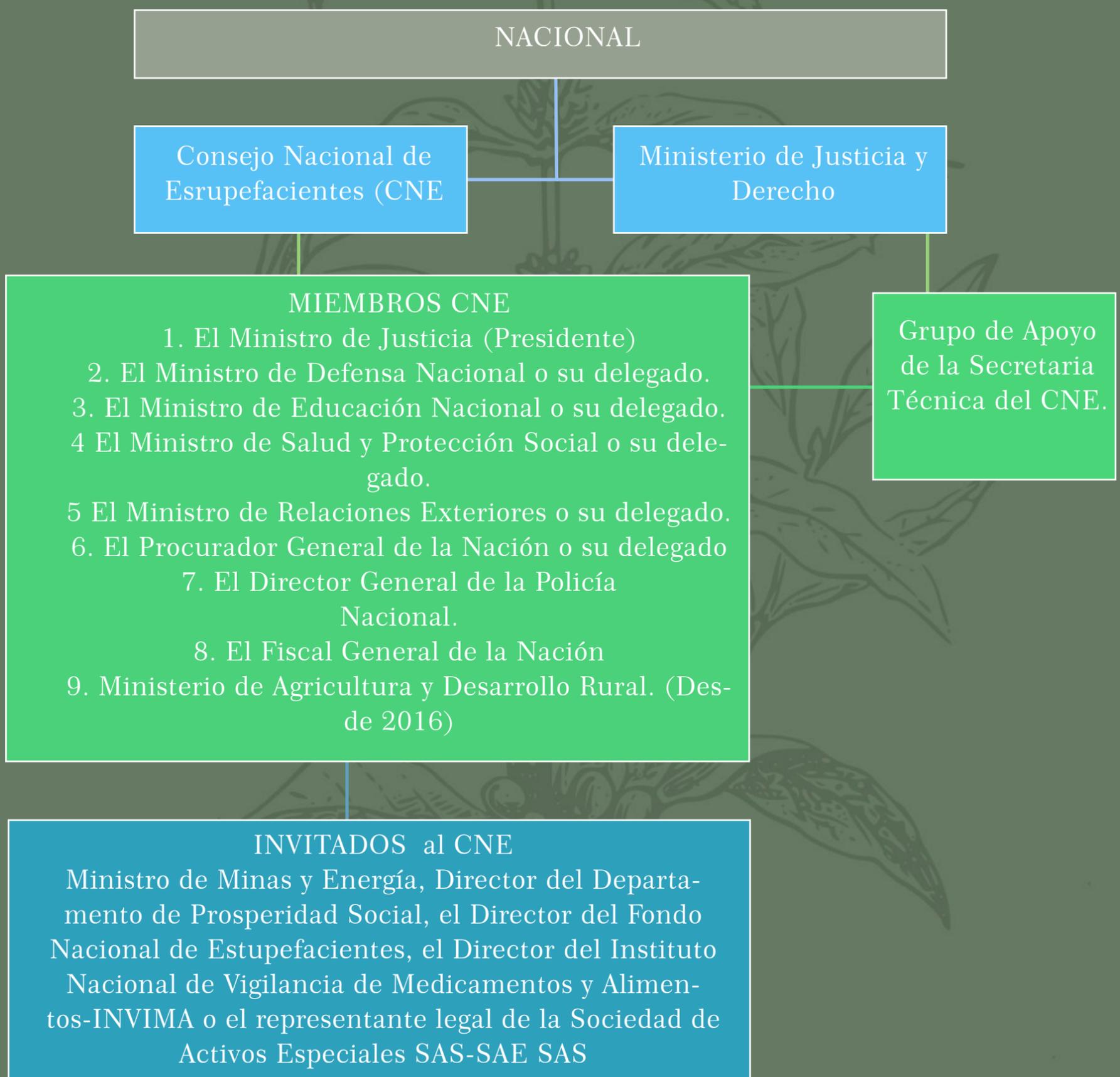
El artículo citado es la disposición en la cual el CNE fundamentó sus competencias para establecer el diseño del programa de aspersiones³. Como claramente se lee en esta norma, para implementar un programa como el PECIG se requiere del concepto favorable de las entidades encargadas de la supervisión de la salud y el medio ambiente para ejecutarlo. Sin embargo, la política de aspersiones operó desde la expedición de la ley 30 de 1986 sin las autorizaciones legales que ésta exigía. Solo hasta el año 1993 se otorgaron las autorizaciones exigidas por dicha ley (Rodríguez, 1993; Londoño, 1993).

En cuanto a la estructura del CNE, el organismo está conformado por nueve entidades con voz y voto, todas del orden nacional (Figura 1) y de las cuales siete son nombradas por el presidente de la República (Ley 30 de 1986, Decreto 494 de 1990, Decreto 2272 de 1991 y Ley 1787 de 2016). Las dos restantes son la Fiscalía General de la Nación (cuya cabeza visible es elegida por la Corte Suprema de Justicia de terna remitida por el Presidente de la República) y la Procuraduría General de la Nación (el procurador es elegido

3. En este punto es importante precisar que, en el año 2013, el Consejo de Estado declaró nula la Resolución 0017 de 2001 del CNE, en la que se reguló el procedimiento de atención de quejas por daños del PECIG, porque concluyó que las funciones asignadas por la Ley 30 de 1986 al CNE únicamente son consultivas (Consejo de Estado, 2013). Por lo cual, podría pensarse que el CNE tampoco sería competente para regular la toma de decisiones. Sin embargo, a la fecha, no se ha expedido una sentencia en materia administrativa en este sentido.

por el Senado de la República de terna compuesta por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado). Adicionalmente, desde el año 2009 se permitió la participación como invitadas de cinco instituciones, también todas del orden nacional (Resolución 15 de 2009) (ver figura 1). Por otra parte, la Ley 30 de 1986 creó consejos seccionales para los departamentos y para Bogotá D.C, como órganos colegiados integrados por distintas instituciones del nivel territorial al que pertenecen. Sin embargo, estos no participan en la toma de decisiones del orden nacional porque sus funciones se reducen a la formulación de políticas seccionales y el seguimiento en los territorios de su competencia de la ejecución de los programas trazados por el CNE (art. 98 y 99 de la Ley 30 de 1986). Además, los organismos locales creados sólo tienen competencias para el seguimiento en sus jurisdicciones de las decisiones nacionales, no para participar en la toma de estas.

Figura 1: Estructura actual del CNE



Fuente: (Elaboración propia con base en Ley 30 de 1986, Ley 1787 de 2016, Decreto 494 de 1990, Decreto 2272 de 1991, Decreto 2159 de 1992, Resolución 15 de 2009 y actualizado con las modificaciones institucionales).

2.1.2. Los diseños institucionales para la toma de decisiones y operaciones del PECIG y sus cambios

En este acápite presentaremos un breve recuento sobre los antecedentes de la política de aspersiones, antes de que se formalizara el PECIG en 1994. Luego describiremos los tres mecanismos creados para distribuir las funciones y competencias en el programa de aspersiones aéreas (1994, 2000 y 2003). Con esto mostraremos que esta política no tuvo espacios de participación ciudadana. En cambio, se prefirió un enfoque centrado en la fuerza pública, pues la entidad con mayor poder decisorio y operativo fue de lejos la DIRAN. Con el tiempo esta entidad fue adquiriendo cada vez mayor centralidad en la política.

Los antecedentes del programa: Finales de 1970-1994

Las primeras aspersiones aéreas contra cultivos ilícitos en el país se presentaron al final de la década de 1970 utilizando el herbicida Paraquat (Britto 2013; Vargas, 1999). Según nuestra revisión de prensa, en 1984 el CNE y el Consejo de Ministros sesionaron para decidir sobre la política de aspersiones aéreas, por sugerencia de Estados Unidos (El Tiempo, 14 de mayo de 1984). El CNE concluyó que debían realizarse estas operaciones contra cultivos de uso ilícito, pero dejó la decisión final al Consejo de Ministros, recomendando el uso de Paraquat en las operaciones (El Tiempo, 15 de mayo de 1984). El Consejo decidió autorizar las aspersiones para erradicar cultivos de marihuana y coca, pero no con el uso del herbicida propuesto, sino con Glifosato (El Tiempo, 23 de mayo de 1984; El Tiempo, 24 de mayo de 1984).

No conocemos ningún documento del CNE ni del Consejo de Ministros para reglamentar la forma en que se realizarían las aspersiones y las competencias institucionales para decidir sobre estas. Pese a lo anterior, sí se tiene evidencia de operaciones realizadas entre 1984 a 1987, principalmente en la Sierra Nevada de Santa Marta (Evaluación física de las pruebas de calibración de aspersiones con helicóptero a diferentes alturas y velocidad de operación, s.f; Briñez, s.f, 1985, 1986; ICA, 1987; Société Générale da Surveillance S.A., 1988).

En 1992, estando ya vigente la Constitución de 1991, se profirió la primera reglamentación sobre la toma de decisiones del PECIG. Aunque en esta oportunidad se expidió un documento en el que se distribuyeron las competencias decisorias y operacionales del programa, el mismo fue regulado informalmente, pues las directrices se impusieron mediante un comunicado público del 31 de enero de ese año (CNE, 1992). En dicha comunicación, el Gobierno Nacional anunció que continuaría con las aspersiones, pero esta vez contra cultivos de amapola. El comunicado contó con un acápite denominado “estrategia de acción”, en el cual se describieron las reglas para realizar las operaciones de

erradicación y las instituciones con competencias en los procedimientos de fumigación aérea, las cuales continuaban con la connotación de “experimentales”.

Además de la informalidad con la que fue expedida esta reglamentación, es importante destacar los siguientes aspectos. En primer lugar, la decisión del Gobierno Nacional no contaba con la autorización de los entes rectores en salud y el medio ambiente. Como lo explicamos anteriormente, el literal g del artículo 91 de la Ley 30 de 1986 estableció que los procedimientos para erradicar cultivos ilícitos debían contar con el concepto previo favorable de las entidades encargadas de la vigilancia en estas dos materias; pero estos sólo fueron expedidos hasta 1993. En segundo lugar, la DIRAN fue la institución con mayor participación en el procedimiento, aunque algunas etapas debía realizarlas junto a otras instituciones del orden nacional y local (CNE, 1992). Sin embargo, en el comunicado no se aclaró el tipo de autonomía ni funciones que tendrían las autoridades locales en las operaciones.

El programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato-PCIG-: 1994-2015

El diseño original: 1994-2000

A través de la Resolución 0001 de 1994, el CNE reguló —por primera vez formalmente— el procedimiento y las competencias para realizar aspersiones aéreas contra cultivos de uso ilícito. En esta oportunidad, el objetivo fue más ambicioso porque pretendía la erradicación de cultivos ilícitos de amapola, marihuana y coca a nivel nacional. Para este momento, la política de aspersiones ya contaba con la aprobación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA) y el Ministerio de Salud, un requisito de la ley 30 de 1986 que hasta la fecha se había omitido en la ejecución del programa. Ambas instituciones ratificaron la validez y aceptación de la política de aspersiones áreas iniciada en 1992 (CNE, 1994), pero en ambos casos se hicieron condicionamientos para su validación. Por un lado, el Ministerio de Salud estableció como requisitos que se mantuvieran las etapas de reconocimiento previo de las áreas de cultivo, la selección de los métodos de aplicación y el planteamiento de los operativos, además de la inclusión de un plan de salud basado en los principios de la vigilancia epidemiológica (Londoño, 1993). De estos requerimientos, no se acogió el plan de salud dentro del programa.

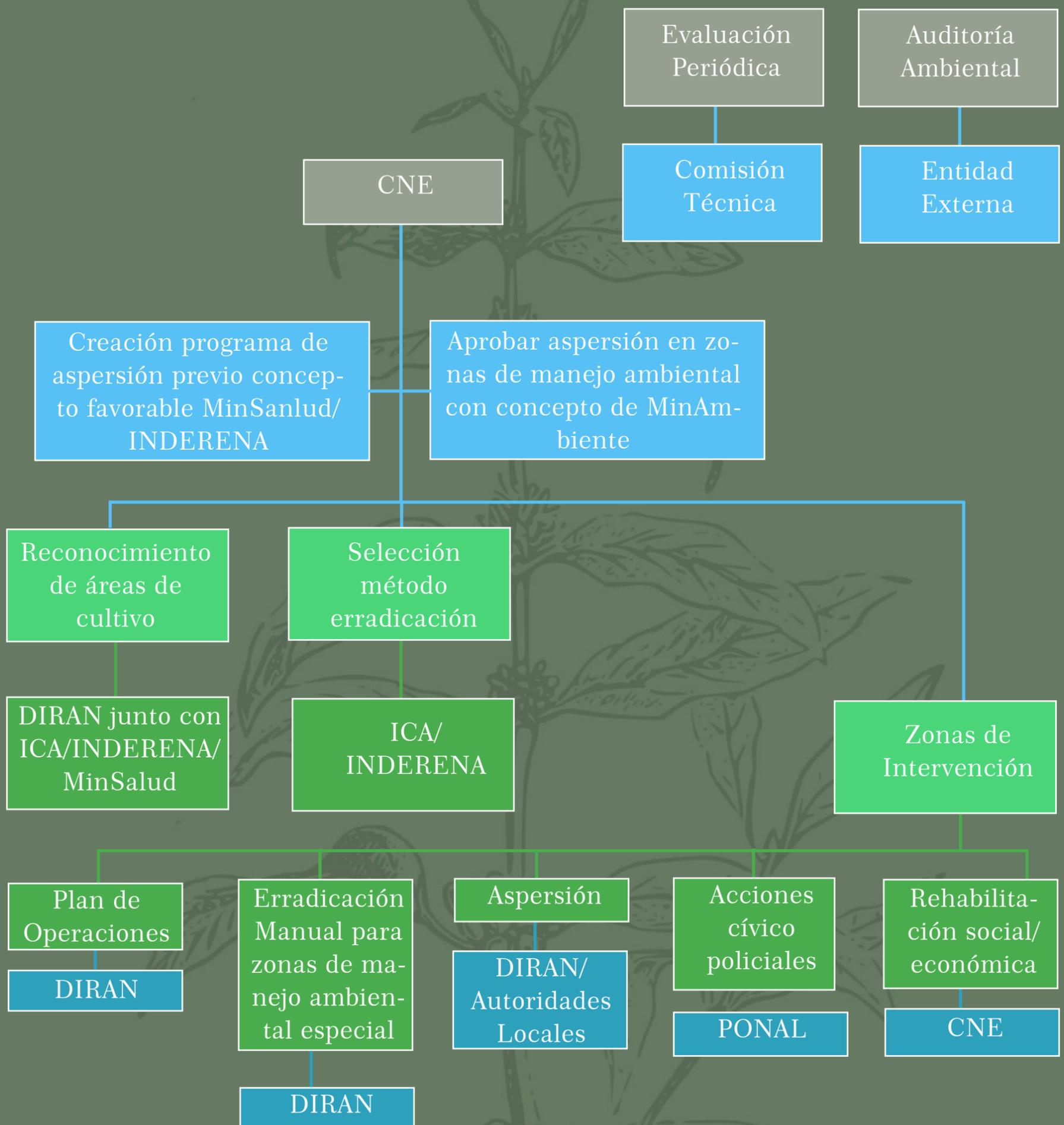
Por otro lado, el INDERENA excluyó de las zonas asperjadas los siguientes sitios: “zonas pobladas, criaderos de peces, abejas, aves u otros animales, en áreas de manejo especial, en sitios cercanos a cursos o fuentes de agua, ni sobrevolar acueductos, escuelas y demás lugares que representaran riesgos para la salud humana y sanidad ambiental” (Rodríguez, 1993). Además, el Instituto insistió en observaciones hechas con anterioridad: reconocer las competencias de la Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en sus jurisdicciones y del INDERENA en parques naturales, y la contratación de una auditoría ambiental privada (Becerra, 1993). De estas solicitudes, se observa que no fueron incorporadas en la Resolución 001 de 1994 las referentes a la prohibición de sobrevolar algunos espacios ni

al reconocimiento de las competencias de las CAR dentro del PECIG.

En lo relacionado con la distribución de las competencias, el diseño original establecido en 1994 distribuyó nueve funciones en diez instituciones públicas y en dos privadas. Las funciones asignadas en la Resolución 0001 de 1994 para el desarrollo del programa pueden ser resumidas de la siguiente manera:

1. Identificación de las áreas de cultivos ilícitos a cargo de la DIRAN en coordinación de las tres instituciones técnicas nacionales en materia de agricultura, salud y medio ambiente.
2. Selección de las zonas de intervención y del mecanismo de erradicación mediante el programa de aspersión área. De acuerdo con el diseño de 1994, esta función era realizada por instituciones nacionales técnicas y únicamente podrían seleccionar predios en los que se corroboraba que solamente existían cultivos ilícitos y que su extensión fuera superior a dos (2) hectáreas. Además, se debían considerar otros aspectos como la topografía y la cercanía de asentamientos humanos. Estos criterios resultaban en la práctica bastantes amplios, lo cual dejaba gran discrecionalidad al ejecutor.
3. Plan de operación realizado por DIRAN el cual consiste en: (i) definición de los lugares de erradicación, (ii) recursos humanos a emplear, (iii) equipos para realizar la operación, (iv) determinación del equipo científico y coordinador de la operación y (v) fijación de normas técnicas que deben ser tenidas en cuenta en la misión.
4. Coordinación con autoridades locales: Las operaciones de erradicación estaban a cargo de la DIRAN, pero debían ser coordinadas con las distintas autoridades de la respectiva jurisdicción y contar con la presencia permanente de un delegado de la Procuraduría Provincial y de la Fiscalía General de la Nación.
5. Acciones cívico-policiales para disuadir a la población de continuar cultivando amapola.
6. Evaluación periódica de resultados. Para ello, debía conformarse una comisión técnica compuesta por distintas agencias.
7. Contratación de una auditoría ambiental privada que supervise técnicamente la operación del programa.
8. La prohibición de asperjar zonas de manejo ambiental especial (como parques nacionales naturales o zonas de reserva natural), salvo autorización del CNE que contara con el visto bueno del Ministerio del Medio Ambiente.
9. La inclusión de programas de desarrollo alternativo como estrategia complementaria a la erradicación.

Figura 2: Proceso de toma de decisiones según el diseño de la Resolución 001 de 1994



Fuente: Elaboración propia con base en CNE, 1994

Como se puede notar en la figura 2, la DIRAN se encuentra vinculada a cuatro de las nueve funciones, siendo la institución con mayor participación en el programa (figura 2).

La primera modificación: 2000-2003

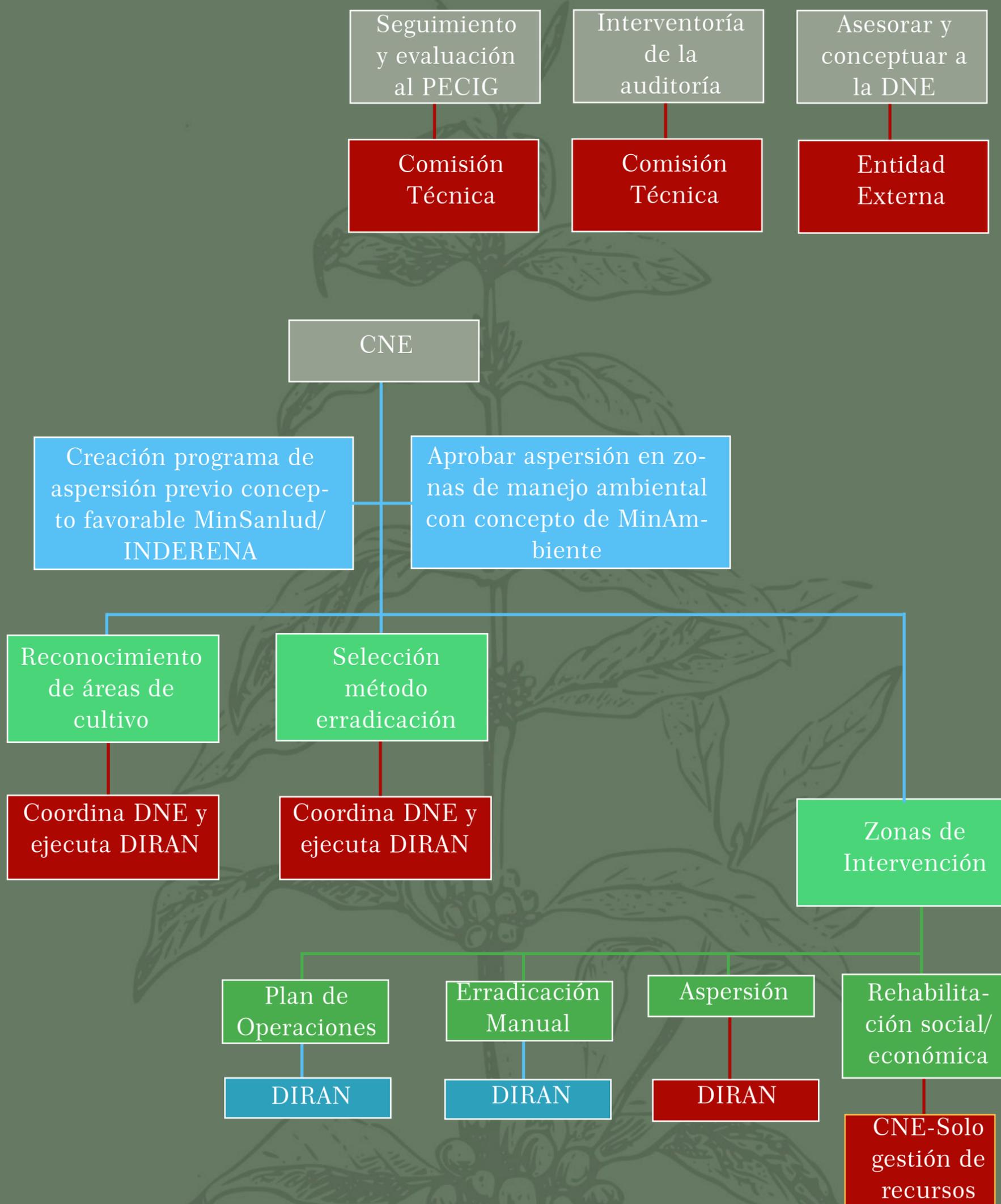
En el año 2000, el CNE modificó el PECIG mediante la Resolución 005 del 2000. Los cambios al programa incrementaron aún más las competencias de la DIRAN y entregaron funciones a la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE). Además, crearon una nueva instancia y modificaron algunas de sus directrices (figura 3). En primer lugar, la erradicación mediante aspersiones se mantuvo para predios superiores a dos hectáreas y, como regla general, para aquellos que únicamente tuvieran cultivos ilícitos. Sin embargo, se establecieron dos excepciones para asperjar predios que tuvieran cultivos lícitos e ilícitos: los cultivos fraccionados, entendidos como aquellos terrenos en que se dividen plantaciones lícitas e ilícitas por barreras naturales o artificiales, y los cultivos mezclados, descritos como los cultivos en que se encuentran plantas lícitas e ilícitas (art. 4). Si se llegara a corroborar que los cultivos fraccionados o los cultivos mezclados se sembraron de esta manera con el fin de evadir al programa de erradicación, se podía realizar la fumigación (art. 3). Adicionalmente, se incluyó una nueva causal para no realizar aspersiones: que en la zona se hayan desarrollado programas aprobados por el CNE, pero no se especificó a qué tipo de programas se refieren.

En segundo lugar, se modificaron las directrices relacionadas con la evaluación periódica del programa y la auditoría ambiental externa del PECIG. Bajo este diseño el control fue realizado por una auditoría técnica externa contratada por la DNE. Sus funciones fueron el seguimiento operativo en aspectos técnicos y operacionales al programa, y la evaluación de los impactos ambientales, de la salud humana y en las actividades agropecuarias de esta política (art. 9). Por otro lado, se estableció una interventoría que supervisaría y verificaría las funciones de la auditoría técnica externa. De esta forma, se excluyeron a todas las entidades públicas técnicas del seguimiento y evaluación del programa.

Finalmente, el componente del programa de rehabilitación social, económica y ecológica pasó de la obligación del CNE de implementar estrategias de desarrollo alternativo en zonas erradicadas, a la obligación de gestionar recursos para proyectos de rehabilitación, inversión social, económicos y ambientales. De hecho, aunque se estableció la posibilidad de llevar programas ofertados por el Plan Colombia o el PLANTE⁴ a estas zonas, el CNE debía conseguir recursos adicionales para poder implementarlos en estos territorios. Esta diferencia es bastante importante porque pasó de una obligación de resultados (implementar programas) a una obligación de medios (gestionar recursos). El cambio facultaba al CNE para manifestar el cumplimiento de dicha obligación aludiendo al intento de conseguir recursos para estos programas así nos los obtuviera. Así, el componente de inversión en los territorios asperjados pudo ser fácilmente eludible. La figura 3 presenta los cambios mencionados en el modelo de toma de decisión (los recuadros rojos presentan esas modificaciones en términos de funciones y creación de nuevas instancias).

4. El Plan Nacional de Desarrollo Alternativo –Plante- fue una política de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito que operó en el periodo 1994-1998.

Figura 3: Proceso de toma de decisiones según el diseño de la Resolución 005 del 2000



Fuente: Elaboración propia con base en CNE (2000)

Segunda modificación: 2003-2015:

En el año 2003, el CNE expidió la Resolución 013 de 2013 con la que derogó las Resoluciones 001 de 1994 y 005 de 2000. En esta norma se modificó ampliamente el PECIG, aunque conservó algunos elementos del diseño anterior. En cuanto a las competencias institucionales, el nuevo esquema estableció que la DIRAN se encargaba de toda la operatividad del programa. En efecto, en la DIRAN recaían ahora las funciones de reconocimientos de áreas de cultivos y la ejecución de las operaciones. Solamente había una función que no podía hacer autónomamente: decidir sobre las aspersiones en parques nacionales naturales porque esta competencia estaba restringida al CNE (parágrafo 2 del artículo 1). Sin embargo, la DIRAN, junto con PNN, preparaban la caracterización de estas zonas para que el CNE decidiera sobre la operación. Teniendo concepto favorable del CNE, la DIRAN ya se encontraba facultada para proceder a la erradicación aérea en las zonas, aunque acompañado por el Ministerio de Ambiente y PNN en todas las operaciones. Dicha facultad fue declarada nula por el Consejo de Estado en el año 2013. De acuerdo con la sentencia, asperjar en parques nacionales naturales vulnera el principio de precaución ambiental, pues la evidencia científica existente en ese momento advertía un alto riesgo de generar daños en los ecosistemas protegidos (Consejo de Estado, 2013). Las demás instituciones estatales que tenían competencias relacionadas con el PECIG quedaron incluidas en el Comité Técnico Interinstitucional, que estaba conformado así:

“El comité estará integrado por el Director Nacional de Estupefacientes, o su delegado, quien lo presidirá, y un representante de las siguientes entidades: Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos, Procuraduría General de la Nación, Plan Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi-Laboratorio de Suelos, Instituto Colombiano Agropecuario y un Subdirector de la Dirección Nacional de Estupefacientes.”
(art. 3).

Ninguna de estas funciones implica poder decisorio, porque casi todas ellas están relacionadas con el análisis de información y la preparación de recomendaciones para el CNE. Sólo hay una función que le otorga al Comité alguna capacidad decisoria: la posibilidad de adelantar auditorías internas al PECIG cuando lo estime necesario, aunque los resultados debían ser informados directamente al CNE.

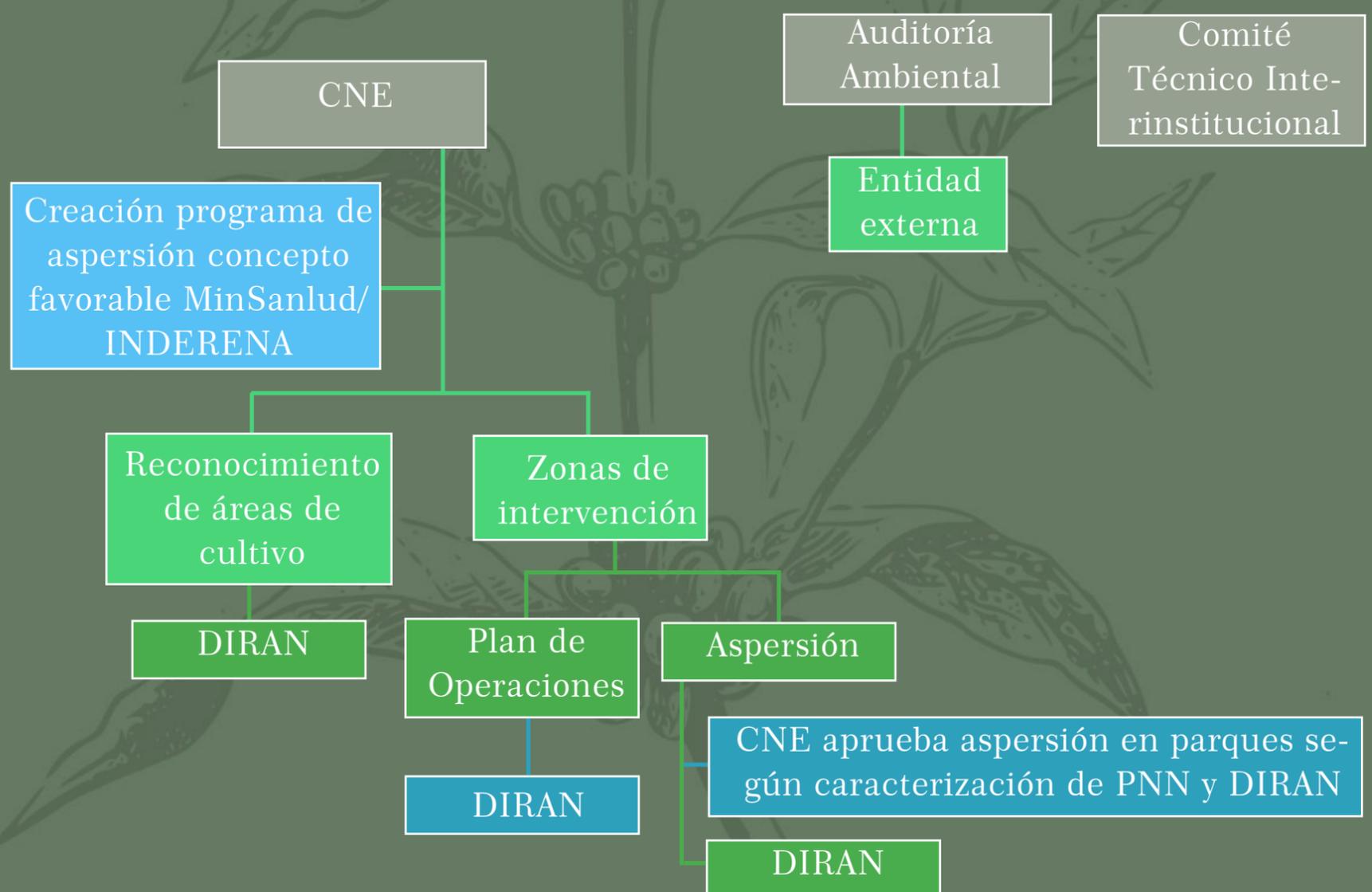
En relación con las directrices operativas, todas fueron modificadas en comparación con el diseño anterior. La identificación de cultivos se realizaba únicamente con los datos del SIMCI y solamente se pretendía identificar el cultivo, su ubicación, su extensión y medio circundante. Ya no era importante determinar elementos sociales, económicos, epidemiológicos o sanitarios (parágrafo del artículo 2). La etapa de selección del método para erradicar también perdió relevancia, pues se optó por la aspersión aérea en todo el territorio nacional en el que se encontraran cultivos ilícitos, sin importar el tamaño del predio (artículo 1). Se conservó la excepción de asperjar plantaciones con cultivos mezclados (lícitos e ilícitos), salvo que se comprobara que había cultivos fraccionados y/o mezclados con cultivos lícitos para evadir las acciones del programa. Por otro lado, la operación de erradicación ya no contemplaba la orden de servicio que siempre estuvo porque se tenían

bases móviles o fijas en las zonas dónde se realizarían las operaciones de aspersión, listas para realizar las erradicaciones cuando se requiriera.

Estos cambios profundizaron la orientación anti-campesina de la política de aspersiones aéreas. Al descartar el umbral de las dos hectáreas de coca a partir del cual se asperjaba, se eliminó el tratamiento diferencial que tenían los pequeños cultivadores en virtud de que permanecían en la economía de subsistencia. En adelante, el PECIG trataría por igual al campesinado cocalero y al narcotraficante. Otra medida en la misma vía fue la de asperjar predios donde coexistieran cultivos lícitos e ilícitos toda vez que se comprobara que esta configuración del uso del suelo tuviera por objeto eludir las fumigaciones. Esta disposición —vigente desde la Resolución 005 del 2000— ignora por completo que una práctica recurrente en esta economía campesina era el cultivo en “sancocho”, que es la siembra de plátano, yuca y coca en un mismo predio (Ciro, 2016). Lo problemático de esta disposición es que no se especifica cuáles serían los criterios para determinar las intenciones de los cultivadores. De manera que no había ninguna garantía de que las aspersiones aéreas en cultivos mixtos se ejecutaran bajo simples suposiciones.

En cuanto a los componentes del programa que tenían por objeto evaluar al PECIG o rehabilitar las zonas intervenidas encontramos los siguientes cambios. La evaluación periódica de las operaciones desapareció, solamente se contaba con una auditoría ambiental externa que evaluaba todo el programa. Por el otro lado, el componente de rehabilitación desapareció completamente. La figura 4 muestra las nuevas configuraciones en la toma de decisión de las aspersiones a raíz de resolución.

Figura 4: Proceso de toma de decisiones según el diseño de la Resolución 013 del 2003 del CNE



Fuente: Elaboración propia con base en CNE (2003).

2.2. El control del PECIG mediante el PMA impuesto por el Ministerio de Medio Ambiente

Ahora mostraremos el diseño del Plan de Manejo Ambiental (PMA), el cual fue el instrumento de seguimiento impuesto por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) en el 2001 para ejercer un control ambiental al programa de aspersiones. En este diseño, al igual que en el anterior, la institución protagónica fue la DIRAN porque, como se mostrará, concentró la mayor parte de competencias. Adicionalmente, la participación ciudadana y de autoridades locales se omitió, a pesar de que la Constitución y la Ley 99 de 1993 habían creado diversos espacios para la participación ambiental.

El proceso para establecer un control ambiental a la política de aspersiones tuvo un inicio enredado, que se resume en la siguiente secuencia de eventos:

- En 1996, Ministerio de Medio Ambiente solicitó a la DNE⁵ presentar un Plan de Manejo Ambiental (PMA) para el programa PECIG (Auto 558 A del 13 de agosto de 1996).
- La DNE retrasó la imposición del PMA durante cinco años, hasta que el MMA lo impuso en el año 2001.
- La DNE interpuso recursos a varios autos que el MMA profirió en este trámite, argumentando, inicialmente, que el programa de aspersiones se encontraba cobijado por el régimen de transición de la Ley 99 de 1993. Por ello, no requería de una licencia ambiental.
- La DNE también rechazó las exigencias técnicas solicitadas por el MMA.
- El PMA también registró este retraso debido al constante incumplimiento en los requerimientos y términos de referencia que debía tener el PMA solicitado (Resolución 1065 de 2001).
- Por último, durante este largo proceso de cinco años, no se convocó un espacio de participación ciudadana. Aunque el artículo 79 de la Constitución establece la necesidad de garantizar la participación en materia ambiental y la Ley 99 de 1993 prevé espacios específicos para realizar estos encuentros, como la audiencia pública ambiental, el MMA no convocó ninguno de ellos.

Finalmente, mediante la Resolución 1065 de 2001, el Ministerio de Medio Ambiente — hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible— impuso un PMA al PECIG, el cual fue modificado en tres ocasiones, dos veces en el 2003 y una en el 2013. Sin embargo, para los fines de este documento, solamente nos referiremos a la modificación realizada a través de la Resolución 1054 de 2003 porque fue en esta en la que se establecieron los parámetros ambientales que rigieron al PECIG hasta el 2015.

Inicialmente, en la resolución del 2001, el MMA fijó las características y condiciones

5. De acuerdo con el Decreto 494 de 1990, la Dirección Nacional de Estupefacientes tuvo como función determinar y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de control, prevención y represión de estupefacientes. Por esto, fue la principal entidad encargada de interlocutar con las instituciones del sector ambiente encargadas de imponer el PMA y hacerle seguimiento, en representación del Gobierno Nacional.

técnicas mediante las cuales se debía ejecutar el programa. Los parámetros de ejecución estaban divididos en doce componentes temáticos (denominados fichas), que se usarían para la supervisión y vigilancia por parte del MMA. También se facultó al Instituto ICA y al Ministerio de Salud para que verificaran, en lo relacionado con sus competencias, el cumplimiento del PMA cuando estos lo consideraran necesario. La resolución 1054 del 2003 simplificó las fichas de doce a ocho, dividió las responsabilidades de cada componente en distintas entidades y estableció la periodización de informes semestrales para ser evaluados por el Ministerio, los cuales deberían ser entregados por la institución responsable de cada componente. Como se puede observar en la Tabla 2, la DIRAN es la entidad con mayor cantidad de fichas asignadas a su cargo, pero, a diferencia de los diseños de toma de decisiones del PECIG, en los diseños del PMA existen diferentes entidades técnicas del orden nacional.

Tabla 2: Componentes del PMA y responsables según la Resolución 1054 de 2003

Fichas Resolución 1054 de 2003	Entidades responsables
Ficha No. 1. Programa de manejo de las operaciones de aspersión	DIRAN
Ficha No. 2. Programa de seguridad integral en las bases de operación.	DIRAN
Ficha No. 3. Programa de manejo de residuos sólidos.	DIRAN
Ficha No. 4. Programa de manejo de aguas residuales.	DIRAN
Ficha No. 5. Programa de Monitoreo Ambiental	Ministerio de Salud, INS, el Ministerio del Interior y de Justicia, DIRAN, DNE y el IGAC
Ficha No. 6. Programa de comunicación y gestión social	DNE (a partir del 2013 el Ministerio de Justicia y del Derecho)
Ficha No. 7. Programa de salud pública	Ministerio de Salud (INS en el nivel nacional y las Direcciones Territoriales de Salud en Departamentos, Distritos y Municipios)
Ficha No. 8. Plan de contingencia	DIRAN

Fuente: (Elaboración propia con base en MMA, 2003)

Procedimentalmente, el control de las ocho fichas se realizó distinguiendo tres etapas: la detección, la operación de erradicación y la verificación de las operaciones y sus efectos (Figura 5). En la primera etapa, la DIRAN realizaba la caracterización de las zonas en que iba a realizar operaciones de erradicación con el fin de identificar los lotes con pre-

sencia de cultivos de uso ilícito y las zonas de exclusión del programa⁶ (Resolución 1054 de 2003). Esta caracterización se presentaba por departamentos, luego era aprobada por la autoridad ambiental (MMA o la ANLA) y finalmente se actualizaba periódicamente con los datos del SIMCI.

Figura 5: Procedimiento de control del PMA al PECIG



Fuente: Elaboración propia con base en CNE (2003).

La segunda etapa, la operación de la erradicación, era competencia exclusiva de la DIRAN (Resolución 1054 de 2003). La primera actuación realizada aquí, consistía en informar a la autoridad ambiental del inicio del periodo de fumigaciones. Para esto, la DIRAN enviaba una comunicación al MMA (o al ANLA cuando fue creada esta institución en 2011) en la que informaba únicamente los departamentos en los que se asperjarían cultivos de uso ilícito, la fecha en que se iniciarían las aspersiones y la base de operaciones de la que saldrían los aviones. Los criterios para definir los territorios que asperjarían, los motivos que sustentaban la decisión de fumigar una u otra zona y la duración estimada del periodo de aspersiones en un departamento específico no se informaban. Además, sobre esta comunicación, la autoridad ambiental no realizaba algún control o pronunciamiento. Luego de la comunicación, la DIRAN procedía con la realización de las aspersiones. Para ello, debía respetar un conjunto de aspectos técnicos impuestos en el PMA relacionados con la concentración del herbicida, las franjas de seguridad (distancia entre la zona en que se va a asperjar y sitios excluidos para fumigación), el estado mecánico de las aeronaves, la capacitación de los pilotos, entre otros.

La última etapa, la de verificación, tenía cuatro componentes (figura 5). El primero era el análisis de residuos de glifosato y AMPA en las zonas asperjadas. Para ello, se seleccionaban aleatoriamente dos lotes en cada operación de erradicación, en los cuales funcionarios del Instituto Nacional de Salud (INS) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi

6. Zonas en los que no se podía realizar aspersiones.

(IGAC) debían tomar muestras de suelo y agua antes de la operación, luego de la aspersión y a los sesenta, noventa y ciento ochenta días posteriores para medir la concentración del herbicida en los sitios asperjados. Estas muestras eran procesadas por las entidades y finalmente el Ministerio de Justicia o la DNE informaban a la autoridad ambiental los resultados. El segundo componente era el análisis de sucesión vegetal, el cual tenía por objeto hacerle seguimiento a la regeneración vegetal de los territorios asperjados. Esta función la realizaba la DIRAN mediante la toma de fotos y a través del “análisis multitemporal de las coberturas vegetales” que producía el SIMCI y era entregado por el Ministerio de Justicia o la DNE.

El tercer componente de la verificación era medir la eficacia de las aspersiones. Para ello, semestralmente se realizaba una jornada en la que se analizaban tres variables: efectividad de campo de las aspersiones (totalidad de área alcanzada en un lote asperjado), la efectividad de paso (totalidad de plantas efectivamente afectadas) y el porcentaje de daños colaterales o fuera de blanco (afectación a cobertura vegetal no objeto del programa). Luego, solamente se analizaban las dos últimas (Resolución 1054 de 2003). El último componente de esta etapa consistía en la remisión semestral de informes por cada institución competente, de acuerdo con las ocho fichas establecidas en el PMA.

La verificación terminaba con la revisión y aprobación por parte de la autoridad ambiental de cada uno de estos componentes. La entidad verificaba, mediante un concepto técnico, la información suministrada por las instituciones obligadas y aprobaba la información o hacía requerimientos adicionales mediante un auto.

Esta metodología fue criticada por la Contraloría General de la República (CGR). Entre los años 2002 y 2006 el órgano de control realizó una auditoría al PECIG, desde la cual presentó observaciones a la forma en que se estaba realizando el control ambiental y estableció un plan de mejoramiento para el programa (Londoño, 2007). La CGR manifestó que la imparcialidad e independencia de la autoridad ambiental se veía afectada por el acompañamiento que realizaba en las jornadas de verificación. De acuerdo con la CGR, el Ministerio de Medio Ambiente era la única entidad presente en estos espacios, en los que conceptuaba sobre las afectaciones e impactos del programa y luego decidía sobre los informes en los que previamente había brindado su opinión. Era juez y parte del control ambiental del programa. Adicionalmente, la CGR concluyó que las entidades obligadas en el PMA no estaban entregando la información completa, no realizaban las actividades de verificación en los términos y de la forma debida, y el Ministerio se limitaba a ordenar requerimientos sobre estos incumplimientos a través de conceptos técnicos y autos, pero no hacía seguimiento para vigilar que las entidades obligadas los obedecieran de forma efectiva. Estos hallazgos fueron entregados en mayo del 2007 (Londoño, 2007), pero en agosto de 2009 la CGR aún manifestaba que no se habían realizado todas las correcciones necesarias (Manga, 2009).

2.3. Proceso para tramitar quejas por daños del PECIG

En el 2001, el CNE estableció un procedimiento especial para atender los reclamos de personas que fueran afectadas por el PECIG. Este fue creado luego de diferentes pro-

nunciamentos de instituciones estatales que reclamaban la atención de múltiples quejas ciudadanas que llegaban a sus despachos. El INDERENA en 1993 (Szauer, 1993), la Procuraduría Agraria y Ambiental del Meta en 1997 (Flórez, N. 1997) y la Defensoría del Pueblo en el 2000 (Galindo, 2000) fueron algunas de las instituciones que hicieron llegar a la DNE y al MMA las denuncias de personas que manifestaron que las fumigaciones contaminaron fuentes hídricas, suelos o dañaron cultivos lícitos. En esta comunicación, la Defensoría remitió al Ministerio del Medio Ambiente 600 denuncias sobre presuntos daños de las fumigaciones en los departamentos del Putumayo, Caquetá, Meta, Vichada y Guaviare (Galindo, 2000). Adicionalmente, en la Resolución Defensorial No. 04 de 2001 expresamente la Defensoría solicitó al Gobierno Nacional la creación de un procedimiento expedito para atender las quejas ciudadanas, verificar el impacto de las aspersiones e indemnizar los daños causados, pues concluyó que pone en riesgo su derecho a la seguridad alimentaria.

Esta situación fue la que se intentó resolver mediante la creación del procedimiento de quejas, pero el diseño presentó varias dificultades. En primer lugar, el conocimiento para la atención y decisión sobre las quejas quedó en manos de la DNE y la DIRAN, las mismas instituciones que realizaban las operaciones de aspersión. Eran juez y parte. En segundo lugar, el procedimiento no estableció términos precisos para resolver las quejas. Si bien se regularon temporalmente algunas actuaciones, no se fijó el tiempo exacto que tendría la institución para decidir de forma definitiva la solicitud. En tercer lugar, se estableció un término de caducidad de sesenta días para radicar la solicitud de reparación, contados desde el momento en que se realizó la aspersión. Esto quiere decir que, si en este periodo el afectado no presentaba la queja, no tendría posibilidad de reclamar administrativamente; sólo le quedaría la vía judicial. En cuarto lugar, el procedimiento solamente tenía la finalidad de compensar daños económicos por el programa. No se establecieron directrices para analizar quejas por afectaciones en la salud o el ambiente. Finalmente, el procedimiento les impuso una alta carga probatoria a los ciudadanos afectados, pues en ellos recaía la obligación de demostrar aspectos como las coordenadas exactas del predio, la relación de causalidad entre la aspersión y el daño, o la fecha y hora exacta de la operación de fumigación (Lyons, 2018).

La regulación inicial fue derogada por la Resolución 0008 de 2007 y posteriormente modificada por la Resolución 001 de 2012, ambas expedidas por el CNE. Las modificaciones posteriores no resolvieron las dificultades referenciadas anteriormente. De hecho, empeoraron algunas. La DIRAN quedó como la única entidad que decidiría sobre las quejas presentadas y la caducidad se redujo a veinte días en el 2007 y a treinta días en el 2012, en los dos casos un término menor que el establecido originalmente.

A nivel judicial se encuentran dos pronunciamientos relevantes en materia del proceso de quejas y que ilustra los problemas de diseño de los que hemos venido hablando. Por un lado, en el 2013, el Consejo de Estado decidió declarar la nulidad de la Resolución 017 de 2001, mediante la cual se creó el procedimiento descrito, porque concluyó que el CNE no tenía competencias para regular un procedimiento de atención de solicitudes ciudadanas y menos cuando estas tuvieran un objeto indemnizatorio (Consejo de Estado, 2013).

Por otro lado, la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-236 de 2017, se pronunció sobre tres aspectos de este procedimiento: (i) el objetivo establecido en la Resolución 0008 de 2007 solamente era la atención de quejas relacionadas con daños en cultivos lícitos, por lo cual, es necesario crear un procedimiento para atender quejas por daños en la salud, el ambiente y cualquier otra posible afectación por el PECIG. (ii) El hecho de que la institución que realiza las aspersiones decida las quejas por estas operaciones, genera dudas sobre la imparcialidad de la decisión sobre las solicitudes de reparación. Por esto, se concluyó que, en principio, la institución que ejecuta la política debe ser distinta a la que decide las quejas. En el caso en que sea necesario que sean la misma institución, se deberán incluir condiciones institucionales que garanticen la imparcialidad. (iii) El proceso de quejas creado por el PECIG se encontraba alejado del seguimiento y evaluación de los riesgos. Razón por la cual la Corte ordenó que un eventual procedimiento de quejas debería servir como un espacio para analizar los peligros del programa.

...

De todo este diseño institucional presentado sobre el PECIG y haciendo énfasis en las instancias y agencias que toman las decisiones frente al programa, es importante resaltar las siguientes particularidades que hemos encontrado frente al programa y que vulneran principios esenciales de la Constitución Política:

- En primer lugar, la directriz política y el diseño de los programas fue ejercido por el CNE, que, como ya explicamos, es un órgano compuesto sólo por entidades nacionales y donde el Gobierno concentra el poder decisorio. En esta instancia es clara la ausencia de autoridades locales que participen en la toma de decisiones dentro del PECIG. Incluso las instancias locales que creó la ley 30 de 1986 no tenían ninguna competencia para afectar el desarrollo de las aspersiones aéreas. Su rol se limitó a hacer seguimiento al programa, mas no a decidir sobre su diseño o implementación.
- En segundo lugar, la fuerza pública mantuvo la mayor cantidad de funciones, tanto de la toma de decisiones del PECIG como en el PMA. La DIRAN mantuvo competencias decisorias y determinantes. Los cambios institucionales que hemos reportado aquí han mantenido en general la tendencia de darle cada vez más poder.
- En tercer lugar, y muy fundamentalmente, en todos los procedimientos de toma decisiones del PECIG y en el PMA queda clara la falta de espacios de participación ciudadana. No hay instancias de diálogo y de coordinación con las autoridades locales que se ven impactadas por el programa. Como se pudo ver en el recuento realizado, en ninguna etapa del proceso de decisión se establecieron mecanismos para que los ciudadanos y las autoridades locales expusieran sus puntos de vista sobre el programa. En materia ambiental, aunque el artículo 79 de la Constitución establece la necesidad de garantizar la participación en materia ambiental y la Ley 99 de 1993 tiene espacios específicos para realizar estos encuentros, como la audiencia pública ambiental, el PMA no dispuso de estos en el proceso de creación ni de ejecución de este.
- En cuarto lugar, los diseños afectaron varios derechos. El derecho a la información fue

vulnerado por los procedimientos de toma de decisiones de esta política. En estos no se estableció la obligación de hacer públicas las decisiones, actuaciones y los motivos de las operaciones de erradicación. Como las principales funciones operativas estaban concentradas en la DIRAN, no hubo un control efectivo a sus decisiones ni posibilidad de controvertir los motivos que las sustentan, pues automáticamente tienen reserva legal por ser expedidos por esta entidad. Sumado a lo anterior, los derechos étnicos tampoco fueron protegidos en ninguno de los diseños analizados. En la toma de decisiones y operatividad del programa y en el PMA no se excluyeron los territorios étnicos de la política de aspersiones y no se crearon mecanismos para garantizar el derecho a la consulta previa de estos.

- En quinto lugar, la garantía del debido proceso administrativo en la reparación de daños ha quedado supeditada a la voluntad del gobierno (es decir, del mismo agente que causa los daños). Como se explicó anteriormente, los procedimientos eran resueltos por las mismas entidades que ejecutaban el programa, lo que no garantizaba imparcialidad en el juzgamiento. Además, el que no se estableciera un término máximo para resolver las solicitudes, dejaba a los reclamantes sujetos a arbitrariedades y demoras prohibitivas.
- Finalmente, las modificaciones al diseño normativo de la política fueron suprimiendo los criterios de protección a pequeños cultivadores. Descartar el umbral mínimo de hectáreas para asperjar y permitir la erradicación en predios donde coexistieran cultivos lícitos e ilícitos sin criterios claros para determinar la intensión de los cultivadores, profundizaron la orientación anti-campesina del programa. Paulatinamente, la visión sobre el campesino cocallero se acercó más a la de narcotraficante y con ello se disminuyeron las garantías del programa para esta población.

3. LAS REACCIONES INSTITUCIONALES: LA BÚSQUEDA DE LA PROMESA DEMOCRÁTICA DE 1991

Como se demostró arriba, el PECIG es una política centrada en el Gobierno Nacional y en instituciones del orden nacional nombradas directamente por el mismo. Esto se traduce en dos tipos de exclusiones. En primer lugar, el apartamiento de los entes territoriales de cualquier forma de injerencia en el diseño e implementación de este programa (exclusión vertical)⁷. En segundo lugar, la arquitectura institucional de la que depende el programa otorga una amplia discrecionalidad a la presidencia de la república en términos del diseño, implementación y evaluación al restringir la participación de los entes de control (exclusión horizontal).

Sin embargo, ni las exclusiones verticales ni las horizontales han sido un obstáculo para que distintas instituciones y actores expresen sus diferencias con el PECIG y con la forma como opera. Ante el cierre de escenarios de participación, instituciones del Estado a distintos niveles, así como organizaciones sociales y no gubernamentales, se han ma-

7. Este tipo de exclusiones serán desarrolladas en detalle el capítulo 5.

nifestado en contra de la estrategia de erradicación mediante aspersiones aéreas a través de distintas vías y pronunciamientos, aunque en la mayoría de los casos no tuvieron éxito. Solamente la autoridad ambiental, la autoridad de salud y los jueces lograron generar cambios en el diseño del programa.

A continuación, se expondrán algunos eventos que muestran un panorama general de las oposiciones que se generaron y que no lograron detener o condicionar las operaciones del PECIG. Luego, se describirán los reclamos que sí lograron cambios en el programa; primero, con los pronunciamientos de la rama judicial y posteriormente, a partir de la reconstrucción el proceso que llevó su suspensión por las recomendaciones del sector salud.

3.1. Oposiciones no exitosas al PECIG

3.1.1. Oposiciones dentro del gobierno

Desde el principio, la decisión de realizar aspersiones aéreas contra cultivos de uso ilícito contó con la oposición de distintos actores del orden nacional. Dentro del gobierno, los primeros críticos de la fumigación fueron las instituciones del sector ambiente y salud. Tanto la decisión de asperjar, como el diseño y la ejecución del programa, suscitaron críticas y reacciones adversas.

En 1984, el INDERENA manifestó su rechazo en el CNE a la decisión de utilizar el Paraquat, y no participó en las discusiones sobre el uso de glifosato, ni en las que versaban sobre asperjar la Sierra Nevada de Santa Marta (Marino, 1984). La posición crítica del INDERENA se concretó en una propuesta de estudios para el manejo ambiental de las zonas asperjadas en la Sierra Nevada que fue consultado con el ICA, el Ministerio de Salud y la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura. Tanto las críticas como la propuesta de la autoridad ambiental no tuvieron eco y el programa continuó, puesto que, como se señaló anteriormente, no se había previsto que ninguna institución realizara control y seguimiento.

En 1992, luego de la declaración del gobierno nacional de continuar con la política de aspersiones, el INDERENA realizó observaciones relacionadas con el diseño y su ejecución, a través de comunicaciones a la DNE. Estas observaciones abogaban por un mayor seguimiento y control del programa mediante la incorporación de distintas instituciones ambientales de los niveles nacional y regional. Se buscaba que las funciones relativas al cuidado medioambiental no continuaran concentradas en los entes institucionales de la política antidrogas. Asimismo, el INDERENA criticó aspectos técnicos de las operaciones de aspersión. En cuanto al diseño, manifestó que no se habían definido las instancias en que participarían el ICA y el INDERENA, por lo cual deberían ser fijados. Además, solicitó que se integrara a las CAR —en sus respectivas jurisdicciones— en la estrategia de erradicación y atender al INDERENA como autoridad nacional en materia de parques naturales, puesto que estas competencias fueron omitidas en el comunicado del CNE (Rodríguez, 1992).

Respecto a este último, el INDERENA realizó varias solicitudes sobre la ejecución del programa. Por un lado, demandó mayor coordinación y participación de sus funcionarios en el seguimiento, evaluación y control de las aspersiones (Szauer, 1993). Por el otro, exigió el cumplimiento de varios aspectos del programa como no fumigar en cuerpos de agua, en predios inferiores a dos hectáreas, en zonas cercanas a viviendas, en parques nacionales naturales y zonas de reserva natural. Asimismo, solicitó que se realizara imprescindiblemente la constatación previa de cultivos ilícitos, la selección de los mecanismos de aspersión atendiendo los requerimientos ambientales y la evaluación posterior a la operación para verificar el cumplimiento efectivo de las directrices (Szauer, 1993). Sin embargo, en 1993 la oposición del INDERENA terminó. En este año, la institución ratificó la validez y aceptación de la política de aspersiones áreas iniciada en 1992, poniendo como condicionamientos algunas de las observaciones presentadas anteriormente (Inderena, 1993).

En el año 2001 el sector ambiente logró afectar el diseño institucional del programa. Como se mencionó líneas arriba, la Resolución 1065 de 2001 impuso un PMA al PECIG el cual establecía que, entre otras disposiciones, el ICA y Minsalud tendrían la facultad de verificar su cumplimiento atendiendo a las funciones propias de dichas instituciones. Este fue un cambio importante en el programa debido a que se incluían dos instituciones técnicas del orden nacional en su seguimiento y en contraposición a la creciente concentración de funciones en la DIRAN. Posteriormente, el MMA promulgó la Resolución 1054 de 2003 en donde se delimitaron las funciones de distintas entidades en la ejecución del PECIG. En esta actualización del programa se incorporó al ANLA⁸, el INS, el IGAC y se contó con una auditoría externa. Estas dos actuaciones del sector ambiente derivaron en la inclusión de agencias técnicas en la implementación del PECIG, lo cual, a su vez, desconcentraba las labores de verificación que eran controladas por la DIRAN. Sin embargo, estos cambios a nivel de la arquitectura institucional del programa ni suspendieron ni condicionaron la continuidad de las aspersiones con glifosato.

En 1992, el Ministerio de Salud también planteó varios reparos al programa de aspersión aérea con glifosato. El Ministerio recomendó la generalización del método de erradicación manual y mecánico en la estrategia de lucha contra las drogas (CNE, 2015). Lo anterior puede leerse como una señal de que el Ministerio tenía dudas sobre los efectos que podría causar el glifosato en la salud humana al utilizarse en la política contra cultivos de uso ilícito. Pero esta posición no duró tanto, porque en el año 1993 calificó al glifosato como de bajo riesgo tóxico y autorizó el uso de este herbicida en el país (CNE, 1992). Como se expondrá más adelante, en 2015 el Ministerio volvió a oponerse al uso de glifosato en operaciones de erradicación forzada, pero en esta ocasión sí logró la suspensión del PECIG.

3.1.2. Oposiciones de organismos de control

En cuanto a la postura de los organismos de control, la evidencia muestra que tanto las instituciones del Ministerio Público⁹ como la CGR realizaron pronunciamientos en contra

8. El ANLA se incluyó en el PECIG una vez tuvo lugar su creación institucional.

9. De acuerdo con el artículo 118 de la Constitución Política de Colombia, El Ministerio Público está compuesto por la Procuraduría, la Defensoría y las Personerías municipales. Asimismo, al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, velar por el interés público y la vigilancia de las actuaciones de quienes desempeñan funciones públicas

del PECIG. Es claro que las críticas a la fumigación podían provenir de actores relacionados con el crimen organizado. Por ejemplo, el entonces procurador Orlando Vásquez¹⁰ solicitó la suspensión de las operaciones de aspersión aérea con glifosato (Colprensa, 1994; Salazar, 1994). Esta postura fue objetada por la Fiscalía y por el Director Nacional de Estupefacientes quienes argumentaron que la interrupción de las fumigaciones favorecía al narcotráfico e implicaba que el Estado se pusiera del lado de “intereses oscuros”. En este caso, sabemos que el procurador estaba en efecto al servicio de tales “intereses oscuros”. Pero en muchos otros casos las críticas dimanaron de las funciones institucionales de las respectivas agencias.

El Ministerio público, sobre todo después de la Constitución de 1991, expresó su rechazo al uso de glifosato como estrategia de reducción de los cultivos ilícitos. En su labor de verificación del programa de fumigaciones, la Defensoría del Pueblo solicitó en 1998 “una revisión urgente a la política de erradicación de cultivos ilícitos” (Defensoría del Pueblo, 1998). Esta petición se sustentó en dos argumentos. El primero, que la Defensoría había logrado constatar en terreno las afectaciones de tipo económico, social y medioambiental que se seguían tras la aplicación de glifosato vía aspersiones aéreas. El segundo, se denunciaba que las quejas relativas a los daños producto del glifosato no tenían efectos en términos de la implementación del programa y la reparación a la población afectada (Defensoría del Pueblo, 1998). En consecuencia, la Defensoría solicitó una revisión de la política debido a que esta no contaba con una auditoría ambiental real y que las instituciones a las que se delegó esta función se limitaban a “comprobar las metas de erradicación de cultivos de coca y no a evaluar los daños ambientales causados por la actividad de fumigación (...)” (Defensoría, 1998). Esto corrobora la discrecionalidad con la que operó el programa en términos medioambientales. En el citado informe se señala que a pesar de las múltiples denuncias que llegaban a Corpoamazonía y de la verificación de los daños, la institución se encontraba atada de brazos pues no se encontraba facultada para sancionar acciones adelantadas por la fuerza pública.

Entre los años 1999 y 2003 la Defensoría continuó su crítica al PECIG. Por ejemplo, en 2002 el entonces Defensor (Eduardo Cifuentes) alertó sobre el hecho de que no se deberían asperjar territorios étnicos ni parques nacionales naturales, lo cual era permitido en ese momento por el CNE, pero era contrario a la constitución y la ley (Cifuentes, 2002). Igualmente, solicitó al Gobierno Nacional no reiniciar las aspersiones de glifosato en el departamento de Putumayo hasta que no se evaluaran los acuerdos realizados en programas de desarrollo alternativo con cultivadores de ese departamento. De acuerdo con lo expuesto por Cifuentes, quebrantar los acuerdos de sustitución significaba repetir experiencias de incumplimientos de compromisos por parte del Estado con las comunidades, lo cual aumentaba la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones y podría agudizar el conflicto armado (Briñetez, 1985).

Pero la crítica más fuerte realizada al PECIG se dio mediante la Resolución Defensorial N. 4 de 2001 en la que se exhortó al CNE a suspender el programa de aspersiones en 48 horas (Cifuentes, 2001). Este acto se fundamentó en la investigación defensorial N°1 del

10. Este procurador finalmente fue destituido de su cargo en virtud de –entre otros delitos- tener nexos con el Cartel de Cali (Lozano, 1996).

mismo año, en la que se analizaron los impactos de las políticas contra las drogas en el departamento de Putumayo. En el informe se concluyó que las aspersiones se realizaron de forma indiscriminada a cultivos ilícitos y lícitos. Como se verá en el capítulo 5 de este informe, el PECIG terminó afectando proyectos de desarrollo alternativo relacionados con el PLANTE.

A través de sus informes, la CGR ha expresado sus reparos al programa de aspersiones con glifosato. Al referirse al periodo 2006-2010, señaló que la política contra cultivos de uso ilícito se centró en el componente de fumigaciones aéreas (Contraloría General de la República, 2012)¹¹. Este énfasis de la estrategia antinarcótica generó problemas medioambientales en ecosistemas estratégicos y frágiles, así como el denominado “efecto globo” el cual desplazaría la producción hacia nuevas regiones. De acuerdo con la Contraloría, “el incremento en las áreas asperjadas trae consigo impactos, tales como el desplazamiento geográfico de los cultivos ilícitos, y diferentes tipos de efectos: desertización, contaminación del aire y el agua, enfermedades al ser humano, destrucción de la flora y la fauna, así como el deterioro paisajístico” (Contraloría General de la República, 2012). Aun cuando el diseño del PECIG no contempla la participación del Ministerio Público y de la CGR en el diseño e implementación del programa, estas instituciones han propendido generar efectos en la política pública a partir de distintas estrategias de incidencia.

3.1.3. Oposiciones al PECIG en la rama legislativa

En la rama legislativa también se encuentran diferentes voces de protesta contra el PECIG. Una de las primeras manifestaciones se dio en 1992, año en el cual Andrés Pastrana (Nueva Fuerza Democrática, movimiento al interior del Partido Conservador), Eduardo Chávez (Partido Conservador), Vera Grave (AD-M19), Pedro Bonnet (AD-M19), María Estela Sanín Posada (Nueva Fuerza Democrática) y Claudia Blum (Nueva Fuerza Democrática) presentaron una proposición para solicitar al gobierno suspender la erradicación de cultivos ilícitos mediante sustancias químicas (Moreno, 2015). En el marco de la citada movilización cocalera del Guaviare, varios congresistas impulsaron un debate para poner en discusión la política antidrogas del Estado Colombiano. Al respecto, el senador Hernán Motta (Unión Patriótica) se refirió a los daños ocasionados por el glifosato en términos ambientales y de salud (Redacción El Tiempo, 1994). De igual forma, el representante a la cámara por Caquetá, Luis Fernando Almario (Partido Liberal) manifestó que el programa de fumigaciones obedece a “presiones internacionales, ya que el gobierno quiere aparecer como el gran abanderado de la lucha contra el narcotráfico, y los campesinos nada tienen que ver. Por eso no vamos a permitir, especialmente en el Caquetá, que se desarrollen esas políticas equivocadas del Gobierno” (La Nación, 1994). Al menos otras cinco veces se han realizado debates de control político al PECIG en el Congreso de la República en 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997), 2000 (Ortiz, F, 2000), 2001 (Congreso de la República de Colombia, 2001), y dos en 2009 (Rodríguez, 2009) y se aprobaron al menos otras dos proposiciones en las que se solicitó al Gobierno no continuar o suspender la política de aspersiones en los años 2011 (Hernández, 2013) y 2013 (Martínez, 2013). Recientemente, en abril de este año (2021) se hundió un proyecto de

11. La contraloría también resaltó el hecho de que se aumentara la concentración de glifosato en las operaciones de aspersión (Contraloría General de la República, 2012).

ley que prohibía el uso del glifosato en la política antidrogas, cuyo autor fue el senador Antonio Sanguino de la Alianza Verde (Senado de la República, 21 abril 2021).

3.2 Oposiciones eficaces: el ejecutivo y la rama judicial

Este apartado está dirigido a exponer las oposiciones al PECIG que sí tuvieron efectos sobre el diseño y ejecución del programa. Sostendremos que las instituciones que lograron incidir en el PECIG fueron las del sector salud y las de la rama judicial.

3.2.1. *La influencia de la rama judicial en el PECIG*

En los espacios judiciales ha sido recurrentemente analizado y debatido el PECIG (Arenas, 2019). Acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acciones populares y demandas por responsabilidad directa han sido las principales vías por las cuales se ha intentado detener o limitar el programa, y exigir la reparación por daños generados por las aspersiones (Arenas, 2019). Las jurisdicciones contencioso administrativo y constitucional fueron los escenarios predilectos para estas discusiones. Aunque los jueces administrativos —en principio— serían los competentes para decidir sobre aspectos del programa, debido al tipo de normas con los que fue regulado, la jurisdicción constitucional atendió diferentes disputas. Mencionar la competencia en este punto es importante porque la regulación del programa realizada por el CNE mediante actos administrativos¹² facilitaba eludir el control constitucional de las normas. Como lo muestra Quinche (2009), regular aspectos legales mediante actos administrativos ha sido una práctica para evitar el control constitucional. Sin embargo, como veremos en seguida, en diferentes ocasiones la Corte Constitucional decidió acciones de tutela que solicitaban que el PECIG respetara las garantías creadas en la constitución de 1991.

Las primeras acciones judiciales que hemos recopilado contra el PECIG fueron radicadas por el expresidente Misael Pastrana en 1992 y Gerardo Ardila en 1993, este último en representación de la Alianza Democrática M-19. Estos accionantes presentaron de manera separada acciones de tutela en contra de la decisión del CNE de realizar las aspersiones en cultivos de amapola, argumentando la protección de derechos fundamentales, principalmente al medio ambiente. Ambas acciones fueron conocidas por altas cortes (Consejo de Estado y Corte Constitucional respectivamente) y las dos decidieron rechazarlas por motivos procedimentales sin detenerse en aspectos de fondo del programa (Corte Constitucional de Colombia, 1993; Consejo de Estado, 1992).

La primera sentencia que generó efectos en el programa se dio en el año 2003. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó suspender el PECIG, al resolver una acción popular que pretendía impedir el desarrollo o utilización de controladores biológicos para erradicar cultivos ilícitos en el territorio nacional (Tribunal de Cundinamarca, 2003). Sin embargo, los efectos no duraron mucho, pues la DNE apeló la decisión, con lo cual dejó sin efectos la sentencia del Tribunal hasta tanto no fuera resuelto el recurso en segunda instancia.

12. Normas jurídicas expedidas por órganos ejecutivos. persión (Contraloría General de la República, 2012).

Luego de esta sentencia, fueron proferidas distintas providencias que limitaron el poder decisorio del gobierno nacional en relación con el PECIG (Machuca et al., 2018). Presentamos las más importantes. En 2003, se profirió una sentencia que marcaría al PECIG durante el resto de su ejecución. Mediante la Sentencia SU-383 de 2003, la Corte Constitucional protegió el derecho a la consulta previa de comunidades indígenas en el marco del programa de aspersiones. Se estableció la obligación de consultar a las comunidades indígenas antes de realizar cualquier operación de aspersión en sus territorios (Corte Constitucional, 2003).

Esta decisión resuelve una acción de tutela presentada por la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) debido a que se habían realizado aspersiones sistemáticas en los departamentos de Putumayo, Guaviare, Guainía, Amazonas y Caquetá que afectaron varios cultivos de comunidades indígenas que residían en estos departamentos. Los demandantes argumentaron que varios de los pueblos afectados efectivamente tenían cultivos de coca, pero la finalidad de estas plantaciones era realizar prácticas tradicionales de estos pueblos y destinar sus cultivos a usos relacionados con el narcotráfico.

Estos dos hechos, la calidad del demandante y el argumento citado, generaron dos elementos en la sentencia que son importantes resaltar. Primero, debido a que la sentencia fue promovida por una organización indígena de la Amazonía, se ordenó solamente la consulta para las comunidades indígenas de esta región. Sin embargo, al ser una sentencia de unificación tiene efectos extensivos para casos similares. Segundo, la Corte protegió los usos tradicionales de la hoja de coca por comunidades indígenas, por lo cual permitió que estas comunidades tuvieran cultivos de la planta.

Adicionalmente, mediante el auto A-073 de 2014 —proferido en el trámite de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004— la Corte Constitucional tomó decisiones relacionadas con el programa de aspersiones. Primero, hizo explícito que las comunidades afrodescendientes también deberían ser consultadas por el PECIG cuando se fueran a realizar operaciones de aspersión en los territorios colectivos de estos pueblos. Segundo, la Corte ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Nariño y el Ministerio de Salud y Protección Social que realizaran un estudio sobre los efectos de las aspersiones aéreas en los territorios colectivos de las comunidades negras de Nariño en el término de tres meses. Y estableció que, de no llegar durante dicho término a una conclusión definitiva, se deberían suspender las actividades que pongan en riesgo los derechos de estas comunidades, en desarrollo del principio de precaución. (Corte Constitucional, 2014).

Por último, en el año 2017, mediante la sentencia T-236 de 2017, la Corte Constitucional desarrolló una serie de lineamientos que deberían atenderse en caso de que el CNE decidiera reanudar el programa de aspersiones, dada su suspensión en el 2015. Estos parámetros son los siguientes:

1. “La regulación debe ser diseñada y reglamentada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos ilícitos, e independiente de esas mismas entidades.
2. La regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y otros riesgos, como el riesgo al medio ambiente, en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado. Este proceso de evaluación deberá realizarse de manera continuada.
3. El proceso decisorio deberá incluir una revisión automática de las decisiones cuando se alerte sobre nuevos riesgos. La legislación o reglamentación pertinente deberá indicar las entidades con la capacidad de expedir dichas alertas, pero como mínimo deberá incluirse a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público.
4. La investigación científica sobre el riesgo planteado por la actividad de erradicación, que se tenga en cuenta para tomar decisiones, deberá contar con condiciones de rigor, calidad e imparcialidad, de acuerdo con los parámetros fijados en el apartado 5.4.3.4 de esta providencia.
5. Los procedimientos de queja deberán ser comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo.
6. En todo caso, la decisión que se tome deberá fundarse en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente” (Corte Constitucional, 2016)

La decisión fue interpretada por la misma Corte Constitucional mediante el Auto A-387 de 2019, en la cual se realizaba seguimiento al cumplimiento de las órdenes establecidas en el 2017. De estas providencias queremos resaltar dos aspectos que son muy importantes. En primer lugar, sobre el lineamiento 6 de la sentencia, la Corte explicó que no se debería entender que se requiere certeza científica sobre la ausencia de daño para el medio ambiente o la salud. La exigencia que se deriva de este parámetro es que, para reanudar el programa de aspersiones, se deberá considerar y ponderar toda la evidencia científica y técnica disponible sobre la minimización de los riesgos para la salud y el medio ambiente, y la solución al problema de las drogas ilícitas. De la evaluación de esta evidencia, se deberán tomar las medidas necesarias para reducir los riesgos del programa. En segundo lugar, mediante el Auto de 2019, la Corte agregó un séptimo lineamiento: atender la política pública que se deriva del Punto Cuarto del Acuerdo Final. Por lo cual, para que se puedan reanudar las aspersiones, no se pueden tomar medidas contrarias al Acuerdo Final ni los instrumentos que los implementen o desarrollen (ver capítulo 4 de este informe). En síntesis, los estrados judiciales fueron un espacio en el que diferentes actores pudieron incidir en el PECIG. A través de acciones judiciales, se lograron modificar algunos

aspectos de los diseños de toma de decisiones y operatividad del programa, los cuales permitieron incluir avances constitucionales de 1991 en esta política. En las providencias revisadas, la participación ciudadana y los derechos étnicos fueron los principales cambios que se realizaron vía judicial.

3.2.2. *Minsalud y la suspensión de las aspersiones con glifosato*

Otro actor clave en contener el programa de aspersiones con glifosato fue el Ministerio de Salud. Como se señaló anteriormente, la oposición de Minsalud al PECIG regresó en el año 2015 con la administración Santos. Durante este periodo el sector salud estuvo encabezado por el ministro Alejandro Gaviria Uribe (2012-2018). El 20 de marzo de 2015, el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (IARC por sus siglas en inglés) dio a conocer un informe en donde se concluyó que el glifosato era una sustancia probablemente cancerígena para seres humanos (CNE, 2015). Además, el estudio constató daño celular en “los cromosomas de los residentes de varias comunidades después de la fumigación con formulación de glifosato” (CNE, 2015). La nueva evidencia científica llevó a que el ministro Gaviria solicitara suspender el uso de glifosato en las operaciones de aspersión aérea mediante el documento EXT15-0019081 del 28 de abril del 2015 (CNE, 2015). Para dar mayor soporte jurídico a su solicitud, Gaviria invocó el principio de precaución de la Corte Constitucional consignado en el citado Auto 073 de 2014. En este Auto, la Corte indicó que, frente a las aspersiones aéreas con glifosato, en caso de no llegarse “a una conclusión definitiva con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o la salud de las personas”, se debería “dar aplicación inmediata del principio de precaución” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). Este pronunciamiento derivó en que el CNE ordenara la suspensión del PECIG en mayo de 2015.

El éxito de Minsalud en su búsqueda de opciones diferentes se explica por la conjunción de tres elementos: (i) la actualización de la evidencia sobre los efectos del glifosato en la salud humana y su clasificación como “probablemente cancerígeno” por una institución internacionalmente reconocida. El hecho de que el glifosato entrara en esa categoría implicaba que el Estado tendría mayor responsabilidad si se demostraban estos efectos nocivos en la salud de la población que entrara en contacto con esta sustancia en el marco del PECIG. (ii) Si bien el informe concluía que el glifosato era “probablemente” cancerígeno, esto es, persistía un margen de incertidumbre sobre sus consecuencias en seres humanos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional permitió dotar de un piso jurídico a la solicitud del ministro Gaviria. En efecto, los desarrollos de la Corte Constitucional en lo relativo al principio de “precaución” fueron extendidos en 2014 a las operaciones de aspersión aérea con glifosato. De manera que la carga de la prueba jugaba en favor de la solicitud del ministro: la continuidad del PECIG no dependía de que se tuviera certeza acerca de sus perjuicios en la salud humana, sino de que ésta estuviera del lado de su inocuidad. La evidencia y el derecho daban la razón al ministro. Por último, (iii) desde un análisis del contexto político, estaba el escenario de conversaciones de paz entre el gobierno Santos y las FARC. Si bien en la decisión de suspender el PECIG, el espacio de diálogo de la Habana no tuvo una injerencia directa, la suspensión sí mantuvo una coherencia con lo planteado en el punto 4 (ver capítulo 4).

4. CONCLUSIONES

El PECIG fue un programa contrario a los principios democráticos que inspiraron la constitución de 1991. Mientras que la carta fundamental apostó por una apertura democrática bajo las promesas de mayor participación ciudadana, descentralización, autonomía de las comunidades étnicas y pesos y contrapesos, el PECIG se caracterizó por la centralización de la toma de decisiones en el CNE, cuyos funcionarios eran nombrados por el gobierno nacional, y en una operatividad dirigida por la DIRAN. La centralización significó la exclusión total de las entidades territoriales y de los ciudadanos en la toma de decisiones que les concernían directamente. Desde su origen hasta que el PECIG finalizó, la dirección fue discrecional de las autoridades nacionales. En cuanto a la operatividad, las modificaciones del diseño institucional intensificaron las competencias de la DIRAN mientras disminuía la injerencia de las instituciones del Estado con las capacidades técnicas y con las funciones específicas como para poder valorar los impactos de las fumigaciones. Esta configuración institucional conllevó a que garantías constitucionales como la participación, la información y los derechos étnicos fueron desconocidos durante el desarrollo de esta política.

Aun cuando los canales institucionales para objetar al programa fueron escasos —y en ocasiones inexistentes—, se observa que distintos actores buscaron la forma de oponerse a este a través de diversos medios. En la mayoría de los casos, las manifestaciones que abogaban por redireccionar esta política no tuvieron una incidencia sustancial ni en el diseño ni en su ejecución. No obstante, las instituciones del sector salud, así como las de la rama judicial sí lograron cambiar aspectos de fondo del PECIG. En el caso particular del Ministerio de Salud y Protección Social -entidad que logró impulsar la suspensión de la política- su éxito se debió a un ambiente favorable para el replanteamiento de la política antidrogas producto de las negociaciones de La Habana y a la conjunción de varios elementos que fundamentaron empírica y legalmente la solicitud ante el CNE del ministro Gaviria para suspender el PECIG.

BIBLIOGRAFÍA

Normas y providencias judiciales

Congreso de la República de Colombia. (06 de julio de 2016). Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009. [Ley 1787 de 2016]. DO: 49926

Congreso de la República de Colombia. (31 de enero de 1986). *Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones*. [Ley 30 de 1986]. DO: 37335

Consejo de Estado, Sección Primera. (11 de abril de 2019). Sentencia 11001-03-24-000-2004-00227-01. [M.P Guillermo Vargas Ayala]

Consejo de Estado, Sección Primera. (25 de julio de 2013) Sentencia 11001-03-24-000-2003-00129-01. [M.P. Marco Velilla].

Consejo de Estado. (10 de marzo de 1992). Expediente AC-060. [MP Yesid Rojas Serrano].

Consejo Nacional de Estupefacientes [CNE]. (11 de febrero de 1994). *El Consejo Nacional de Estupefacientes, en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial de la conferida mediante el artículo 91, literal g) de la Ley 30 de 1986.* [Resolución 001 de 1994]. DO: 41332.

Consejo Nacional de Estupefacientes [CNE]. (1992). *Comunicado del Consejo Nacional de Estupefacientes a la Opinión Pública sobre la erradicación del cultivo de Amapola.* Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 2, Folios 144-147). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Consejo Nacional de Estupefacientes. (05 de octubre de 2009). Por la cual se autoriza la convocatoria de invitados especiales a las sesiones del Consejo Nacional de Estupefacientes. [Resolución 15 de 2009]. DO:47544

Consejo Nacional de Estupefacientes. (11 de agosto de 2000). Por medio de la cual se modifica la Resolución número 0001 del 11 de febrero de 1994. [Resolución 0005 de 2000].

Consejo Nacional de Estupefacientes. (11 de febrero de 1994). El Consejo Nacional de Estupefacientes, en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial de la conferida mediante el artículo 91, literal g) de la Ley 30 de 1986. [Resolución 1 de 1994]. DO: 41332

Consejo Nacional de Estupefacientes. (2 de marzo de 2007). Por la cual se modifica la Resolución número 0017 del 04 de octubre de 2001 que establece un procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos. [Resolución 0008 de 2007]. DO: 46639

Consejo Nacional de Estupefacientes. (27 de junio de 2003). Por la cual se revocan las resoluciones 1 del 11 de febrero de 1994 y 5 del 11 de agosto de 2000 y se adopta un nuevo procedimiento para el programa de erradicación de cultivos ilícitos. [Resolución 0013 de 2003]. DO:45264

Consejo Nacional de Estupefacientes. (29 de mayo de 2015) Por la cual se ordena la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea. [Resolución 0006 del 29 de mayo de 2015].

Consejo Nacional de Estupefacientes. (4 de octubre de 2001). Por la cual se adopta un procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por

la aspersión aérea con el herbicida glifosato dentro del marco Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos. [Resolución No.017 de 2001].

Consejo Nacional de Estupefacientes. (6 de marzo de 2012) Por la cual se modifican los artículos 6º, 7º, 8º y 13 de la Resolución 0008 del 2 de mayo de 2007 y se adicionan dos artículos al procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos. [Resolución 0001 de 2012]. DO: 48412

Contraloría General de la República (2012). *Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2011-2012*. Recuperado de: <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/10/informe-contraloria-estado-ambiente-2011-2012.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (24 de febrero de 1993). Sentencia SU-67 de 1993. [MP Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional de la República de Colombia. Sección Única. (21 de febrero de 1997) Sentencia SU.039-97. [M.P. Antonio Barrera Carbonell]

Corte Constitucional de la República de Colombia. Sección Única. (13 de mayo de 2003) Sentencia SU.383-03. [M.P. Álvaro Tafur Galvis]

Corte Constitucional de la República de Colombia. Sección Única. (27 de marzo de 2014). Auto A.073-14. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional de la República de Colombia. Sección Única. (21 de abril de 2017). Sentencia T-236-17. [M.P. Aquiles Arrieta Gómez]

Corte Constitucional de la República de Colombia. Sección Única. (18 de Julio de 2019). Auto 387-19. [M.P. Alberto Rojas Ríos]

Defensoría del Pueblo. (12 de febrero de 2001). Sobre el impacto de fumigaciones en 11 proyectos de desarrollo alternativo en el putumayo.

Ministerio de Salud y Protección Social (27 de mayo de 2015). Boletín de Prensa No 127 de 2015. Suspensión del glifosato es una decisión responsable Minsalud. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Suspensi%C3%B3n-del-glifosato-es-una-decisi%C3%B3n-responsable-Minsalud.aspx>

Organización Internacional del Trabajo. (27 de junio de 1989). Sobre pueblos indígenas y tribales

Presidencia de la República de Colombia. (04 de octubre de 1991). Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de Sitio. [Decreto 2272 de 1991]. DO: 40078

Presidencia de la República de Colombia. (27 de febrero de 1990). Por el cual se expiden normas sobre el Consejo Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones conducentes al restablecimiento del orden público. [Decreto 494 de 1990]. DO:39205

Presidencia de la República de Colombia. (31 de diciembre de 1992). Por el cual se fusiona la Dirección Nacional de Estupefacientes con el Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes. [Decreto 2159 de 1992]. DO: 40703

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda. (13 de junio de 2013) Sentencia 01-0022 [M.P Ayda Vides Pava]

Prensa

Colprensa (Diciembre 4, 1994). Sigue la fumigación. *Diario del Sur*.

El Tiempo. (14 de mayo de 1984). Consejo de estupefacientes debate hoy uso del paraquat, p. 7-A. Recuperado de: <https://news.google.com/newspapers?id=XE80AAAIBA-J&sjid=r2cEAAAIBA&hl=es&pg=7038%2C577885>

El Tiempo. (15 de mayo de 1984). Consejo de estupefacientes recomienda el uso del paraquat, p. 2-A. Recuperado de: <https://news.google.com/newspapers?nid=N2osnxbUuuUC&dat=19840514&printsec=frontpage&hl=es>

El Tiempo. (23 de mayo de 1984). Contra estupefacientes descartan uso del paraquat, p. 1-A y 9-A Recuperado de: <https://news.google.com/newspapers?nid=N2osnxbUuuUC&dat=19840523&printsec=frontpage&hl=es>

El Tiempo. (23 de mayo de 1984). No al paraquat, p. 4-A Recuperado de: <https://news.google.com/newspapers?id=a5wcAAAIBA&sjid=kGcEAAAIBA&hl=es&pg=4425%2C2607651>

La Nación (Diciembre 10, 1994). Fumigación y ley 30. *La Nación*.

Lozano, P. (Mayo 03, 1996). El procurador general de Colombia se entrega a la justicia en una Iglesia. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1996/05/04/internacional/831160808_850215.html

Redacción de *El Tiempo* (Diciembre 15, 1994). Comisión del Gobierno a Guaviare. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-266092>

Redacción de *El Tiempo* (Marzo 3, 1996). Crean comisión. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-346462>

Salazar, M (Diciembre 22, 1994). Fumigación en gran escala. Recuperado de: *El Tiempo*.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-268120>

Senado de la República (21 de abril 2021). Archivado proyecto de ley que prohíbe el uso del glifosato en Colombia. <http://www.senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/2518-archivado-proyecto-de-ley-que-prohibe-el-uso-del-glifosato-en-colombia>

Archivo

Ardila, J y Saldarriaga, L (5 de febrero de 1996). [Carta de autoridades de Manaure al Presidente Samper]. Caja 21, Archivo Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Briñez R, O. (1985). *Informe comisión San José Del Guaviare*. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 1, Folios 83-87). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Briñez R, O. (1986). *Pruebas experimentales*. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 2, Folios 24-25). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Briñez R, O. (s.f). *Informe técnico del ICA sobre la fase experimental de la aplicación de glifosato en la erradicación de cultivos de cannabis SP*. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 1, Folios 46-65). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Chica, P (7 de septiembre de 1997). Acta 001. *Reunión con los habitantes de la vereda El Popal y La Habana del municipio de San Luis, afectados por las fumigaciones*. Caja 174, Archivo Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Cifuentes Muñoz, E. (12 de febrero de 2001). [Informe defensorial No.1 Defensoría delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente]. LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos (Digital-Carpeta 12, Folios 155-196). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Cifuentes Muñoz, E. (22 de julio de 2002) [Comunicación a Ministro de Justicia]. LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos (Digital-Carpeta 17, Folios 65-74). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Congreso de la República de Colombia, Plenaria Cámara de Representantes. (2 de agosto de 2001). [Proposición No.10. Debate de Control Político]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 13, Folios 85-87). Agencia Nacional de Licencias Ambientales. 14. (Congreso de la República de Colombia. 2001)

Congreso de la República de Colombia, Plenaria Cámara de Representantes. (21 de ju-

lio de 1997). [Proposición No. 001. Debate de Control Político]. LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 9, Folios 141-202). Agencia Nacional de Licencias Ambientales. 12. (Congreso de la República de Colombia. 1997)

Consejo Nacional de Estupefacientes [CNE]. (1992). *Comunicado del Consejo Nacional de Estupefacientes a la Opinión Pública sobre la erradicación del cultivo de Amapola*. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 2, Folios 144-147). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Defensoría del pueblo (19 de febrero de 1998). *Informe visita funcionarios Defensoría del Pueblo a la ciudad de Florencia-Caquetá y predios afectados por supuesta fumigación con glifosato*. Caja 16, Archivo Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

DIRAN (2012). *Oficio No. 5009 – 0865*. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 85, folios 3-7. Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Evaluación física de las pruebas de calibración de aspersiones con helicóptero a diferentes alturas y velocidad de operación. (s.f). Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 1, Folios 1-11). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Flórez Morales, N. (26 de junio de 1997). [Comunicación a CORPORINOQUIA]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 9, Folios 51-52). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Galindo Hernández, M. (24 de julio de 2000). [Comunicación Ministro del Medio Ambiente]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 12, Folios 34-35). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Hernández Tapasco, H. (19 de marzo de 2013). [Constancia asistencia Sesión Plenaria 19 de marzo de 2013]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 99, Folios 100-105). Agencia Nacional de Licencias Ambientales. 17. (Hernández, H. 2013).

Inderena (1993). [Denuncias del Inderena por fumigaciones con glifosato]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 3, Folios 166-167). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Instituto Colombiano de Agricultura [ICA]. (1987). *Informe sobre la colaboración y asesoría del ICA en la represión de marihuana con aplicaciones de glifosato, en la Sierra Nevada De Santa Marta*. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 2, Folios 111-116). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Londoño De la Cuesta, J.L. (11 de octubre de 1993). [Comunicación del Ministerio de Salud a la DNE]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 3, Folio 180). Agencia Nacional de Licencias Ambientales

Londoño, N. (29 de mayo de 2007). Comunicación con observaciones - Auditoria Especial al Componente Ambiental del PECIG - AE-024. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 35, Folios 227-232). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Manga, J. (07 de septiembre de 2009). Plan de mejoramiento del PECIG. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 60, Folios 42-43). Agencia Nacional de Licencias Ambientales

Marino, M. (1984) [Comunicación a Victor Mallarino, Director General de la Policía Nacional]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 1, Folios 66-67). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Martínez Rosales, R. (19 de marzo de 2013). [Constancia asistencia Sesión Plenaria 19 de marzo de 2013]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 99, Folios 100-105). Agencia Nacional de Licencias Ambientales. 17.(Martínez, R. 2013)

Maya Ponce, L. (16 de marzo de 2000). [Resolución No. 0203 del 16 de marzo del 2000]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 12, Folios 12-18). Agencia Nacional de Licencias Ambientales. 18. (Maya, L. 2000)

Minsalud (1993). Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 3, Folios 166-167). Agencia Nacional de Licencias Ambientales

Ortiz Marulanda, F. (25 de mayo de 2000). [Proposición No.14. Debate de Control Político]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 11, Folios 187-191). Agencia Nacional de Licencias Ambientales. 13. (Ortiz, F. 2000)

Reyes, R y Collazos, O, (9 de febrero de 1996). [Carta de la Asamblea Departamental del Caquetá dirigida al gerente del Plante]. Caja 180, Archivo Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Rivas, I (2013). *Reporte de grave situación humanitaria ocasionada presuntamente por aspersión (sic) aérea de cultivos ilícitos, en comunidades rurales del municipio de Riosucio, Chocó*. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 96, folios 41-42. Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Rodríguez Arias, P. (24 de noviembre de 2009). [Proposición No.37. Debate de Control Político]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 61, Folios 162-165). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Rodríguez B., M. (1992) [Comunicación a Fernando Carrillo, Ministro de Justicia]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 2, Folios 159-160). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Rodríguez Becerra, M. (08 de octubre de 1993). [Comunicación del INDERENA a la DNE]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 3, Folios 171-173). Agencia Nacional de Licencias Ambientales

Salinas Abdala, Y & Muyuy Jacanamejoy, G. (3 de julio de 2002). [Comunicación Ministro de Ambiente] LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos (Digital-Carpeta 16, Folios 225-228). Agencia Nacional de Licencias Ambientales. 7. (Salinas, Y. 2002)

Société Générale da Surveillance S.A. (1988). *Reporte de control de contaminación por aplicación de glifosato en la Sierra De Santa Marta*. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 2, Folios 129-142). Agencia Nacional de Licencias Ambientales

Szauer U., M.T. (1993). [Comunicación a Gabriel De Vega, director, Dirección Nacional de Estupefacientes]. Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital-Carpeta 3, Folios 166-167). Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Literatura secundaria

Arenas M., H. A. (2019). *La responsabilidad extracontractual del estado colombiano por las fumigaciones con glifosato*. Ed. Ibáñez

Bejarano, A. M. (1990). Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco. In F. Leal & L. Zamosc (Eds.), *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80's*. Tercer Mundo Editores.

Britto, L. (2013). *The Marihuana Axis: A Regional History of Colombia's First Narcotics Boom, 1935–1985* [PhD Thesis]. New York University

Comisión de Estudios sobre la Violencia (1988). *Colombia: violencia y democracia*. Universidad Nacional de Colombia y Colciencias.

Güiza, D., Bautista, A.J., Malagón, A.M., & Uprimny, R. (2020). *La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*. Dejusticia

Gutiérrez Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva*. IEPRI.

- Lemaitre, J. (2011). *La paz en cuestión: la guerra y la paz en la asamblea constituyente de 1991*. Ed. Universidad de los Andes
- Lyons, K. (2018). Chemical warfare in Colombia, evidentiary ecologies and *senti-actuando* practices of justice. *Social Studies of Science*, 1-24. DOI: i10.1177/0306312718765375
- Machuca, D., Acero, C. Triana, B., Gutiérrez, F., Dávila C. (2021) *Analysis of drug policy and its actors in Colombia*. En Publicación.
- Moreno (2015). Memória histórica de las fumigaciones 1978-2015. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Memoria-historica-de-las-fumigaciones.pdf>
- Peña Huertas, R., Parada Hernández, M. M., & Zuleta Ríos, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: Un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Revista de Estudios socio-jurídicos*, 16(1), 123-166.
- Quinche, M. F. (2015). *Derecho Constitucional Colombiano: De la Carta de 1991 y sus Reformas*. TEMIS S.A.
- Quinche, M. F. (2009). *La elusión constitucional: Una política de evasión del control constitucional en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Rodríguez, G.A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Grupo editorial Ibáñez S.A.S.
- Rodríguez, G.A. (2015). *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia: Luchas, contenido y relaciones*. Universidad del Rosario
- Rodríguez, G.A. (2021). *Yo participo, tú participas, otros deciden: La participación ambiental en Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y Foro Nacional Ambiental
- Sánchez L., N.C. (2017). *Tierra en transición. Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*. Dejusticia.
- Triana Ancinez, B., Valencia Herrera, M. A., Lozano Valcárcel, A. J., & Acosta Aguilar, N. A. (2021). Peras con manzanas: comparación entre los objetivos constitucionales del acceso a la propiedad rural y la implementación de programas de formalización. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 23(1), 35-69. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9598>
- Valencia, H. (1997). *Cartas de Batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano*. CEREC.

Vargas, R. (1999). *Fumigación y conflicto: Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Transnational Institute.





CAPÍTULO 3

LO QUE NOS DICEN LAS CIFRAS SOBRE LAS ASPERSIONES

Margarita Marín Jaramillo¹

1. Economista, estudiante de Doctorado en Estadística de la Universidad Nacional. Investigadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.

INTRODUCCIÓN

Contamos con información pública por cada municipio que da cuenta de las hectáreas de coca que han sido asperjadas desde 1994. Adicionalmente, desde 1999 también poseemos información pública municipal sobre las hectáreas cultivadas con coca. Utilizando estas dos fuentes de información, junto con la obtenida de las licencias otorgadas por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), nos proponemos analizar, desde una perspectiva cuantitativa, las decisiones de fumigación, así como sus relaciones sobre algunos de los principales indicadores sociales y económicos municipales.

Hay ya varios estudios cuantitativos que dan cuenta de la relación entre coca y aspersiones y la relación entre coca y otras variables (Mejia, 2011; Holmes, Piñeres, & Curtin, 2006; Angrist & Kugler, 2008; Fisher & Meitus, 2017). Pero en cambio son casi inexistentes los trabajos que tienen en cuenta simultáneamente, los efectos espaciales y temporales en lo referente a las relaciones entre aspersión, coca, violencia y factores socio económicos.

Para hacer estos análisis, primero realizaremos un análisis descriptivo de los datos y posteriormente aplicaremos metodologías cuantitativas de modelación espacio – temporal, para estudiar las correlaciones subyacentes entre aspersión, coca, violencia y factores socio económicos. Adicionalmente, ponemos a disposición del lector un anexo metodológico en donde se detalla la metodología cuantitativa utilizada y se amplían algunos de los resultados.

Como conclusiones encontramos que, por una parte, las decisiones de fumigación no parecieran poderse asociar a ninguno de los criterios básicos esperados y que el que uno esperaría que fuera el principal determinante de la fumigación, la cantidad de hectáreas cultivadas, queda relegado a un segundo lugar, en comparación con los factores de violencia. Es una variable estadísticamente significativa, pero con coeficientes muy pequeños. Por otra parte, en el caso de los homicidios, parece existir un efecto lateral de la política de aspersión, de manera que encontramos asociación con los incrementos en los niveles de violencia homicida y potencialmente en incrementos en el desplazamiento.

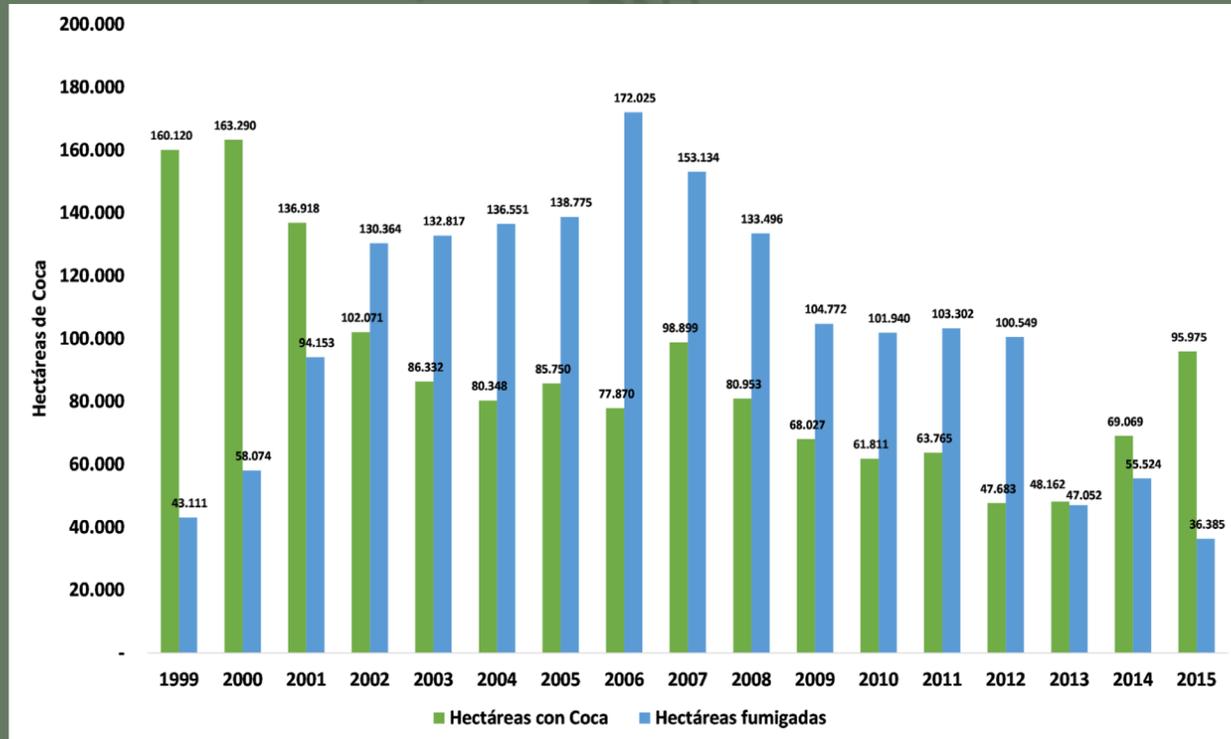
1. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

En la Gráfica 4 podemos observar la evolución de las hectáreas cultivadas con coca junto a las hectáreas erradicadas por medio de la erradicación aérea de cultivos. En primer lugar, observamos que existe una correlación inversa entre las aspersiones y las hectáreas de cultivo. La correlación contemporánea, es decir, cuando la medición de las dos variables es en el mismo periodo, es de -0,25. Mientras que la correlación rezagada, es decir, cuando se toma el valor de la variable de aspersión un año antes del dato de número de hectáreas cultivadas, es de -0,38². Sin embargo, esta correlación no es perfecta. Por ejem-

2. Es importante señalar, que las mediciones del SIMCI se realizan vía satelital a final de cada año; mientras que las mediciones de aspersión se realizan permanentemente durante el año; de ahí resulta el rezago entre ambas mediciones. Debido a esto se deben considerar ambas correlaciones, la contemporánea y la rezagada

plo, vemos que entre 2006 y 2009 ocurre simultáneamente una disminución en ambas variables y para el periodo 2009 a 2012, el número de hectáreas asperjadas permanece constante, mientras que el número de cultivos disminuye.

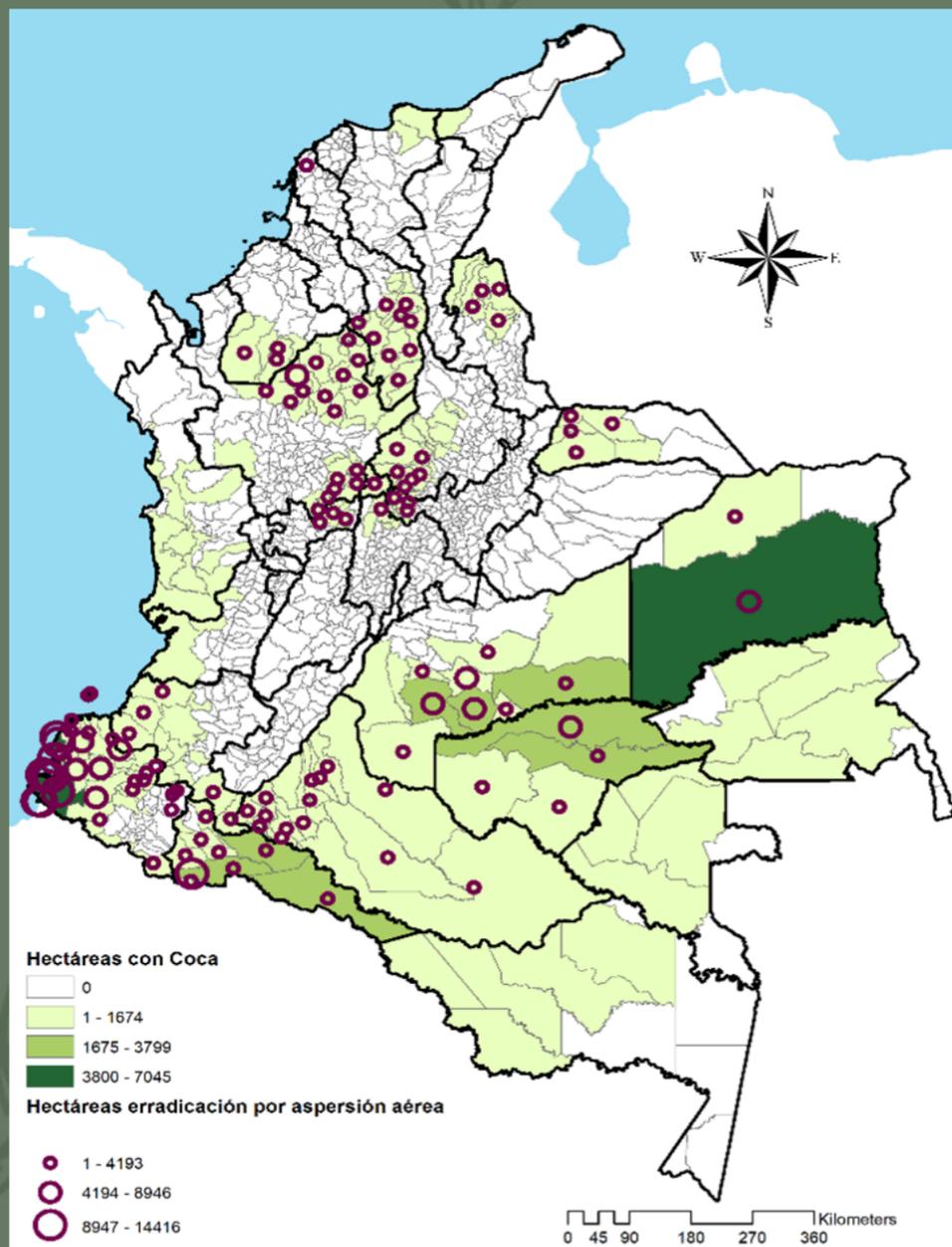
Gráfica 4: Evolución de las hectáreas cultivadas con coca vs las hectáreas erradicadas mediante aspersión aérea.



Fuente: Elaboración de los autores con base en los datos de SIMCI, Dirección Nacional de Estupefacientes y Dirección antinarcóticos de la Policía Nacional

En segundo lugar, y aún más interesante, existen varios años en los que se asperjó un número hasta casi 3 veces superior de hectáreas de las que se registran en el inventario de cultivos. Para dilucidar este comportamiento, cruzamos la información de hectáreas asperjadas contra la de hectáreas cultivadas en el año con mayor diferencia (2006), de manera espacial, con el fin de analizar la efectividad de la medida. En el mapa 1 encontramos que, si bien existe un número importante de hectáreas fumigadas en zonas de coca, también observamos que existen algunas zonas que no fueron fumigadas, pero tienen presencia de coca y otras zonas en las que se asperjó y ya no se detecta presencia de coca. Este último resultado puede deberse a una de las siguientes razones: o que la política fue efectiva en estas zonas; o a un mal registro de información. Al respecto nos decantamos más por la segunda opción, puesto que existe evidencia de problemas en los registros públicos sobre aspersión. Como ejemplo, tenemos que para 2005 se registró una aspersión en la zona de influencia de Pasto y otra en Medellín, cuando estos jamás han registrado hectáreas cultivadas con coca en el periodo 1999 a 2015.

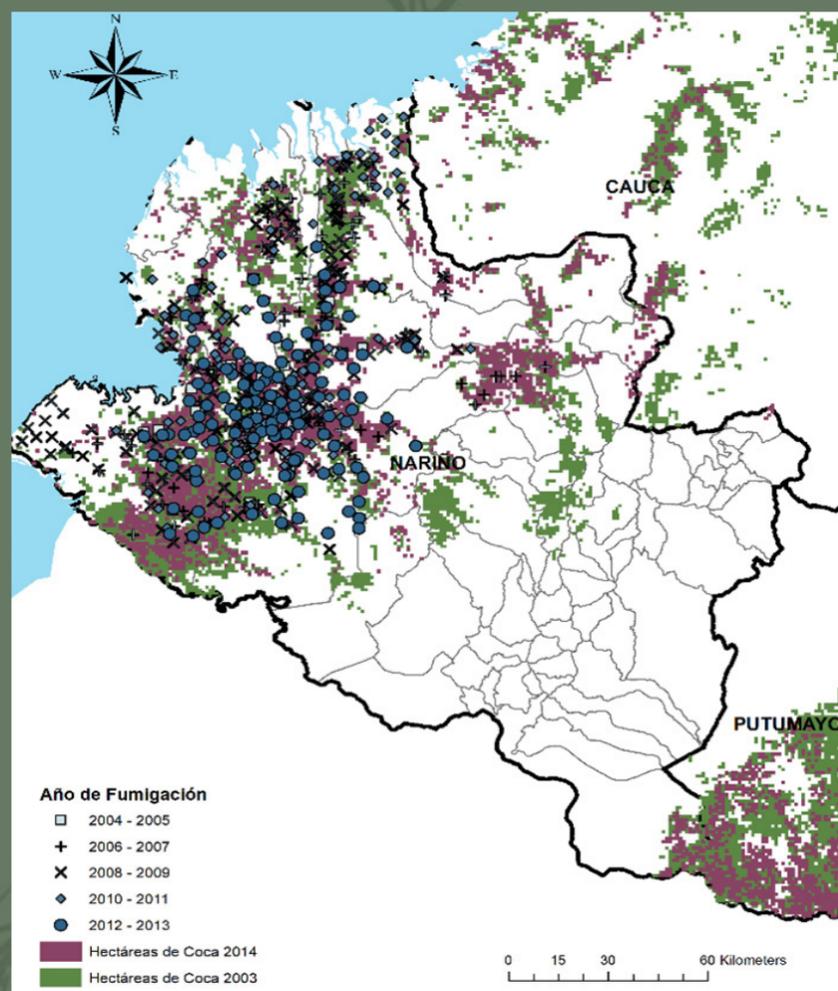
Mapa 1: Hectáreas de coca vs aspersión aérea en 2006.



Fuente: Elaboración de los autores con base en los datos de SIMCI, Dirección Nacional de Estupefacientes y Dirección antinarcóticos de la Policía Nacional

Ahora bien, mirando el detalle de las aspersiones y cultivos de uso ilícito, nos concentraremos en el caso de Nariño. Mediante datos de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales levantamos una muestra de zonas asperjadas con su geolocalización. En el mapa 2 observamos las fumigaciones entre 2004 y 2013 en el departamento de Nariño, así como las hectáreas cultivadas con coca en 2003 (verde) y 2014 (morado). En este caso encontramos nuevamente que existen regiones sin presencia de cultivos de uso ilícito que fueron asperjadas, así como otras zonas que a pesar de tener una alta concentración de cultivos de uso ilícito no fueron asperjadas. Finalmente, se observa que entre 2003 y 2014, los cultivos persisten en varias de las zonas que tuvieron aspersiones.

Mapa 2: Hectáreas de coca vs aspersión en la región de Nariño, 2003 a 2014



Fuente: Elaboración de los autores con base en los datos de SIMCI y Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital). Agencia Nacional de Licencias Ambientales

Teniendo en cuenta lo anterior, existen serias dudas sobre la efectividad del programa, así como la motivación de las autoridades a la hora de escoger los sitios para la aspersión y las consecuencias, económicas y sobre violencia y conflicto. Al respecto de la primera (efectividad) y la tercera (consecuencias) existe una amplia selección literatura que indica que la aspersión aérea no es ni eficiente ni efectiva, en la medida en que implica un gran uso recursos con poca disminución de hectáreas cultivadas y resiembras en cortos periodos de tiempo. Además, puede tener consecuencias negativas serias en la salud de los habitantes de las regiones asperjadas, así como sobre la economía de estas. (véase por ejemplo los trabajos de Dion y Russler, 2008; Reyes, 2011; Mejía 2011; Camacho y Mejía, 2012; Rozo, 2014; Mejía et al., 2014). Sin embargo, respecto a la segunda, a la fecha no hemos identificado trabajos cuantitativos que exploren este tema. Además, estos problemas tampoco se han abordado incluyendo la evolución en el tiempo y las interacciones espaciales. A continuación, analizaremos estos fenómenos mediante la metodología de análisis longitudinal con componente espacial, sobre la que profundizamos en el anexo metodológico.

2. MODELO ESTADÍSTICO

Corremos un modelo temporal y espacial (ver Anexo) en el que buscamos identificar algunos de los determinantes de la fumigación, así como sus consecuencias sobre variables de violencia y conflicto.

En cuanto a las causas, consideraremos el periodo de 1994 a 2002 (de auge en los cultivos de uso ilícito, así como de diferentes formas de violencia y el periodo de mayor intensidad del plan Colomba) y para el de las consecuencias tendremos en cuenta el periodo de 1999 a 2015 (fecha en la que se suspendió las aspersiones aéreas). La diferencia en la elección de los periodos radica en que a medida que se conocían las consecuencias ambientales y de salud que podría causar el glifosato, se impusieron más controles y restricciones en su uso. Por tanto, decidimos escoger una fecha en donde se evidenciaron claramente las razones no relacionadas con estas restricciones para la determinación de las regiones asperjadas.

Tabla 3: Variables del Modelo

Nombre de la variable	Descripción	Fuentes
Aspersión Aérea	Indica el número de hectáreas erradicadas mediante aspersión aérea de glifosato	Dirección Nacional de Estupefacientes y Dirección antinarcoóticos de la Policía Nacional
Transferencia al Sistema General de Participaciones	Transferencias a los municipios al fondo del Sistema General de Participaciones en millones de pesos	Departamento Nacional de Planeación
Tasa de homicidios	Homicidios por cada cien mil habitantes	Elaboración propia con base en los datos de estadísticas vitales del Departamento Nacional de Estadísticas
Tasa de Profesores	Número de profesores por cada mil habitantes	Elaboración propia con base en los datos del Ministerio Nacional de Educación
Tasa Subsidiados salud	Porcentaje de personas que pertenecen al régimen subsidiado del total de la población	Elaboración propia con base en los datos de ministerio de Salud
Coca	Número de hectáreas cultivadas con coca	Elaboración propia con base en los datos de la Dirección Nacional de Estupefacientes y el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
Masacres	Número de masacres	Base de datos del Observatorio de Tierras
Secuestros	Número de secuestros	Bases de datos de secuestros de cifras y conceptos
Desplazamiento	Número de desplazados	Unidad de Víctimas

Nombre de la variable	Descripción	Fuentes
Gran Ganadería	Número de predios con más de 500 cabezas de ganado	Elaboración propia con base en los datos del Inventario Bovino del Instituto Colombiano Agropecuario
Área del Municipio	Kilómetros cuadrados del municipio	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Distancia a Bogotá	Distancia Lineal a Bogotá	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Distancia a la capital del departamento	Distancia Lineal a la capital del departamento	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Distancia al mercado	Distancia Lineal al mercado mayorista más cercano	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Baldíos	Número de baldíos entregados por el INCORA/INCODER	INCORA/INCODER
Parque	Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando hay presencia de parque	IGAC
Población resto	Población ubicada en el área rural dispersa y la cabecera del municipio	Departamento Nacional de Estadísticas
Paras	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si en el municipio hay presencia de paramilitares	Base de datos del Observatorio de Tierras
Guerillas	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si en el municipio hay presencia de guerrilla	Base de datos del Observatorio de Tierras
Solo Para	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si en el municipio hay presencia de paramilitares, pero no de otros grupos	Base de datos del Observatorio de Tierras
Solo Guerrilla	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si en el municipio hay presencia de guerrilla, pero no de otro grupo	Base de datos del Observatorio de Tierras
Categoría coca	r Variable que toma los valores de 0 a 4, donde 0 es sin coca y 4 es que tiene 2 desviaciones estándar de coca por encima del promedio	Base de datos del Observatorio de Tierras

Fuente: Elaboración de los autores con base en los datos de SIMCI y Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato (Digital). Agencia Nacional de Licencias Ambientales

En el caso de la variable coca, en la actualidad solo poseemos datos municipales desde 1998 y una base incompleta municipal para 1995. Para imputar los datos de esta variable entre 1994 y 1998, utilizamos la información de aspersiones y erradicaciones manuales entre 1994 y 1997, así como la información disponible en 1995 y estimamos los datos, teniendo en cuenta el crecimiento histórico de la coca durante el periodo de 1998 a 2019.

Así, para estimar estos datos faltantes, utilizamos el porcentaje de crecimiento anual de las hectáreas cultivadas con coca, disminuyendo las hectáreas año a año en este porcentaje. Sin embargo, si el municipio no registró erradicación y no se encontraba en la base de 1995 se asumía que no tenía coca para el periodo faltante.

3. DETERMINANTES DE LA FUMIGACIÓN

Para el ejercicio realizamos múltiples aproximaciones metodológicas buscando caracterizar efectivamente este fenómeno. En primer lugar, recurrimos a un modelo de supervivencia, con el fin de conocer el efecto de los principales determinantes en la probabilidad de un municipio de ser fumigado. Sin embargo, este modelo no arrojó ninguna asociación significativa con ninguna de las variables (incluida las hectáreas cultivadas con coca). Parecería entonces que el número de hectáreas cultivadas no tenía relación clara con la decisión de fumigar.

Con este resultado en mente, y teniendo en cuenta los resultados observados en el mapa 2, decidimos explorar los efectos espaciales en la aspersión de cultivos de uso ilícito. Lo anterior, teniendo en cuenta que, al menos en el caso de Nariño, parecía existir una concentración de la aspersión en ciertas zonas geográficas. Así, ajustamos un modelo de supervivencia³ con componente espacial y un panel con componente espacial obteniendo mejores ajustes con la segunda metodología (Tabla 4).

En primer lugar, encontramos una clara autocorrelación espacial, con $\lambda=0,019$ altamente significativo (p-valor de 0,0006). Esto sugiere una que hay autocorrelación espacial. Esto sugiere que hay autocorrelación espacial y, por tanto, existirá agrupamiento o contagio de la fumigación hacia los municipios vecinos. En otras palabras, podemos concluir que existe una mayor probabilidad de fumigar zonas vecinas a aquellas zonas que ya han sido fumigadas previamente. Adicionalmente, al controlar por este valor, obtenemos asociación significativa entre algunas de las variables de control y la aspersión aérea.

Así, observamos que en este modelo las variables que tienen una correlación significativa y positiva son las variables de Baldíos (un incremento en un baldío se correlaciona positivamente con un aumento de cerca de 0,64 hectáreas asperjadas), Tasa de homicidios (un incremento en un homicidio por cada cien mil habitantes se correlaciona positivamente con un aumento de cerca de 0,23 hectáreas asperjadas), Coca (un incremento en una hectáreas cultivada con coca se correlaciona positivamente con un aumento de cerca de 0,034 hectáreas asperjadas), Secuestros (un incremento en un secuestro se correlaciona positivamente con un aumento de cerca de 10,09 hectáreas asperjadas), Área del Municipio (un incremento en una hectárea del municipio se correlaciona positivamente con un aumento de cerca de 0,031 hectáreas asperjadas) y Desplazamiento (un incremento en un desplazado se correlaciona positivamente con un aumento de cerca de 0,016 hec-

3. Estos modelos nacen en la bioestadística, buscando responder la probabilidad de supervivencia de un individuo en función de sus características, tratamientos recibidos y el tiempo de duración hasta la ocurrencia de eventos (por ejemplo, muerte del individuo, recaída en una enfermedad, entre otros).

táreas asperjadas).

Ahora bien, existen unas interacciones que son significativas. Al respecto, existe la asociación positiva entre Coca y Desplazamiento, mientras que la variable de Gran Ganadería y Área y coca tienen una correlación significativa negativa.

Tabla 4: Resultados del modelo general de los determinantes

	Resultados
Intercepto	-9,95 (39,46)
Cobertura en Salud	-29,002 (23,325)
Muertes Menores a un año	-0,383 (0,321)
Transferencias SGP	0,0001 (0,001)
Población	0,0001 (0,0001)
Ruralidad	-1,727 (36,618)
Baldíos	0,643* (0,222)
Tasa de Homicidios	0,235* (0,091)
Tasa de Profesores	0,029 (0,020)
Coca	0,034* (0,016)
Masacres	-37,700* (11,967)
Secuestros	10,091* (0,843)
Gran Ganadería	-0,003* (0,001)
Área del municipio	0,031* (0,004)
Distancia a Bogotá	-0,005 (0,055)
Distancia a la Capital de Departamento	-0,147 (0,162)
Distancia al Mercado	-0,019 (0,127)

Solo Guerrilla	-11,006 (23,765)
Solo Para	1,001 (17,528)
Presencia de Banano	-19,333 (20,857)
Presencia de Palma	-17,631 (30,005)
Desplazamiento	0,016* (0,006)
Área y Coca	-0,002* (0,001)
Desplazamiento y Coca	0,068* (0,005)
Homicidios y Coca	0,172 (0,091)
Autorregresivo espacial	0,019*

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, de los resultados anteriores es importante destacar lo bajo del coeficiente asociado a las hectáreas cultivadas con coca, comparado con otros de los coeficientes. Mientras que por ejemplo el coeficiente de Masacres es -37,7 y el de Secuestros es de 10,09, el coeficiente asociado a la coca es de solo 0,034. Adicionalmente no se observa correlación con ninguno de los factores sociales, económicos o demográficos considerados.

Sin embargo, como esto puede ser producto de las variables seleccionadas para el análisis, corrimos 30 veces más el modelo, excluyendo aleatoriamente algunas de las variables anteriores, con el fin de verificar la estabilidad de los resultados. A continuación, utilizamos la aproximación de meta-análisis (descrita en el anexo metodológico), con el fin de comprobar si estos resultados eran sostenibles. Al observar las anteriores gráficas encontramos que, con excepción del coeficiente para Gran Ganadería, todos los demás coeficientes se mantienen relativamente inalterados (no varía mucho su valor ni su signo) sin importar las variables que consideremos en el modelo.

De acuerdo a lo anterior, pareciera que las decisiones sobre fumigación no se pueden asociar a ninguno de los criterios básicos a la decisión de aspersión y el principal determinante de la fumigación (cantidad de hectáreas cultivadas en coca) queda relegado a un segundo lugar, en comparación con los factores de violencia.

4. CONSECUENCIAS DE LA FUMIGACIÓN

Ahora, pasaremos a analizar las correlaciones entre fumigaciones y algunas de las principales variables de violencia y conflictos. Para esto, recurrimos nuevamente a los modelos espaciales y temporales, con el fin de controlar por cambios acaecidos en el tiempo y por posibles efectos de contagio entre municipios.

Observamos que, controlando por factores sociales, económicos y de violencia y conflicto, la fumigación se correlaciona de manera positiva con los homicidios de manera inmediata (un incremento en 1 hectáreas asperjada se correlaciona con un incremento de 0,0024 homicidios por cada cien mil habitantes) y a un periodo rezagado (un incremento en 1 hectáreas asperjada hace un periodo se correlaciona con un incremento de 0,004 homicidios por cada cien mil habitantes), aunque ambos coeficientes son pequeños comparado con otros coeficientes, particularmente aquellos relacionados con la categoría de municipio cocalero. Repetimos el mismo ejercicio considerando el desplazamiento y encontramos correlación positiva entre las aspersiones aéreas y el desplazamiento de manera contemporánea (un incremento en 1 hectáreas asperjada se correlaciona con un incremento de 0,1 de los desplazados) y a dos periodos (un incremento en 1 hectáreas asperjada hace dos periodos se correlaciona con un incremento de 0,05 de los desplazados), aunque nuevamente los coeficientes son pequeños, comparados con otros de los coeficientes del modelo.

En principio, y teniendo en cuenta los resultados del ejercicio anterior, podría pensarse que esto se puede producir por la existencia de una tercera variable muy correlacionada con ambas y que produce la doble causalidad (es decir, las formas de violencia afectan las aspersiones y estas a su vez afectan la violencia), como es el caso de hectáreas cultivadas con coca. Sin embargo, en el caso de homicidios esto parece no mantenerse, pues la correlación no se presenta con la erradicación manual de cultivos de uso ilícito. Lo anterior nos lleva a concluir que, al menos en el caso de homicidios, parece existir un efecto inesperado de la política que se asocia con los incrementos en los niveles de violencia homicida y potencialmente en incrementos en el desplazamiento.

Una vez más, para comprobar que los resultados no se deban a la elección de las variables, ajustamos 14 modelos adicionales para cada una de las variables de interés (tasa de homicidios y desplazamiento), excluyendo de manera aleatoria algunas de las variables, donde se observa que los resultados obtenidos son robustos para homicidios. Sin embargo, en el caso de desplazamiento, el resultado de fumigaciones aéreas a un periodo de rezago no es estable pues en algunos modelos es significativa la correlación y en otros no, pero el resultado agregado del meta-análisis permite concluir que el coeficiente para todos los modelos si es significativo.

Tabla 5: Resultados ajuste del modelo

	Modelo Homicidios	Modelo Desplazamiento
Intercepto	20,23* (2,01)	14,05 (42,08)
Año	-1,58* (0,056)	-6,65* (1,52)
Erradicación ma- nual	-0,001 (0,002)	0,25* (0,03)
Erradicación aérea	0,0024* (0,0007)	0,10* (0,01)
Erradicación ma- nual t1	0,001 (0,002)	0,10* 0,03
Erradicación aérea t1	0,004* (0,0007)	0,02 (0,01)
Erradicación ma- nual t2	-0,0001 (0,002)	0,21* (0,03)
Erradicación aérea t2	0,00005 (0,0006)	0,05* (0,01)
Población Resto	-0,0001 (0,00008)	0,02* (0,001)
Desplazamiento	0,01* (0,0004)	
Tasa de Homicidios		3,05* (0,11)
Gran Ganadería	-0,07 (0,05)	2,88* (0,91)
Parque	3,03 (2,74)	225,39* (46,69)
Tasa Profesores	0,8* (0,1)	-2,17 (2,62)
Tasa Subsidiados Salud	2,9 (1,5)	-97,28* (31,35)
Mortalidad Infantil	-0,0009 (0,003)	0,02 (0,05)
Cultivos de Coca	0,002 (0,001)	0,13* (0,02)
Cultivos de Coca t1	0,004* (0,002)	-0,09* (0,03)

Cultivos de Coca t2	0,0004 (0,002)	0,12* (0,04)
Cultivos de Coca t3	-0,006* (0,002)	0,04 (0,03)
Categoría coca 1	9,59* (1,74)	-29,28 (30,92)
Categoría coca 2	1,17* (2,39)	223,38* (42,30)
Categoría coca 3	2,51* (3,84)	267,15* (67,57)
Categoría coca 4	1,98* (5,06)	120,53 (-89,35)

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

En este capítulo utilizamos técnicas espacio temporales que nos permitir dilucidar algunos de los factores asociados a la toma de decisiones sobre las zonas para la fumigación de cultivos de uso ilícito. Adicionalmente, evaluamos si existe algún grado de asociación entre diferentes formas de violencia y la fumigación aérea, desde una perspectiva de largo plazo.

En el primer ejercicio encontramos que las decisiones de fumigación no parecieran poderse asociar ninguno de los criterios básicos a la decisión de aspersión y el principal determinante de la fumigación (la intensidad de la coca) queda relevado a un segundo lugar, en comparación con los factores de violencia. Mientras que en el segundo ejercicio concluimos que, al menos en el caso de homicidios, parece existir un efecto inesperado de la política que se asocia con los incrementos en los niveles de violencia homicida y potencialmente en incrementos en el desplazamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Angrist, J. D., & Kugler, A. D. (2008). Rural Windfall or a New Resource Curse? Coca, Income, and Civil Conflict in Colombia. *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), 191–215. Retrieved from <http://www.jstor.org.ezproxy.unal.edu.co/stable/40043141>

Bruin, J. 2006. newtest: command to compute new test. UCLA: Statistical Consulting Group. <http://www.ats.ucla.edu/stat/stata/ado/analysis/>.

Camacho, A. y Mejía, D. (2012). The health consequences of aerial spraying of illicit drugs: the case of Colombia. Working Paper.

Cox, D. R. and Snell, E. J. (1968). A General Definition of Residuals. *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)*, 30 (2), pp. 248-275.

Dion, M. & Russler, C. (2008). Eradication efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining coca cultivation in Colombia during Plan Colombia. *Journal of Latin American Studies*. 40, 399-421.

Fisher, D. G., & Meitus, A. A. (2017). Uprooting or Sowing Violence?: Coca Eradication and Guerrilla Violence in Colombia. *Studies in Conflict & Terrorism*, 40(9), 790–807.

Glass, G. V. (1976). Primary, secondary, and meta-analysis of research. *Educational researcher*, 5(10), 3-8.

Hausman, J. and Taylor, W., 1981. Panel Data and Unobservable Individual Effects. *Econometrica*, 49(6), pp. 1377-1398.

Holmes, J. S., Piñeres, S. A. G. de, & Curtin, K. M. (2006). Drugs, Violence, and Development in Colombia: A Department-Level Analysis. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 157–184.

Mejía, D. (2011). Políticas Antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia. En *Políticas Antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Ediciones Uniandes.

Mejía, D., Restrepo P. y Rozo S. (2014) On the Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from a Quasi-experiment in Colombia.

Reyes, L. (2011) “Estimating the Causal Effect of Forced Eradication on Coca Cultivation in Colombian Municipalities,” Department of Economics. Job Market paper. Michigan State University.

Rodríguez, G. (2007). *Lecture Notes on Generalized Linear Models*. Available at <http://data.princeton.edu/wws509/notes/>

Viechtbauer, W. (2010). Conducting meta-analyses in R with the metafor package. *Journal of statistical software*, 36(3), 1-48.

Wooldridge, 2007. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: MIT Press.

Wooldridge, J. M., 2013. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Mson, OH: South Western



CAPÍTULO 4

EL REGRESO DE LAS ASPERSIONES: UNA AFRENTA A LA PAZ

Diana Machuca¹ y
Bryan Triana²

1. Politóloga, magister en estudios políticos y relaciones internacionales del IEPRI. Investigadora del Observatorio de Restitución y Regulación de los derechos de propiedad agraria.

Correo: dxmachucap@unal.edu.co

2. Abogado de la Universidad del Rosario con énfasis en derechos humanos y derecho constitucional. Estudiante de la Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: Bryan.triana@urosario.edu.co

El Acuerdo Final de Paz (AFP) introdujo modificaciones sustanciales a la política anti-drogas. En el punto 4 para la Solución al problema de las Drogas, el Acuerdo estableció como medida principal y prioritaria de la lucha contra los cultivos ilícitos la sustitución voluntaria y concertada con las comunidades, para lo cual creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS). Consecuentemente, se acordó que la erradicación forzada sería una medida secundaria y que se utilizaría en los casos en los que no llegara a funcionar la sustitución o que las familias involucradas en el cultivo no se comprometieran con las medidas del PNIS. Esta jerarquización introducida por el Acuerdo implica que el Estado colombiano antes de iniciar cualquier actividad de erradicación forzada, sea manual o aérea, tiene que haber adoptado previamente las medidas necesarias para llevar a cabo la sustitución.

En esta sección, plantearemos que dadas las condiciones de implementación del PNIS, el regreso de las aspersiones aéreas conduce a un incumplimiento del Acuerdo y a vulnerar la priorización de la sustitución. Asimismo, esta decisión de asperjar es contraria a las disposiciones que la Corte Constitucional ha determinado frente a la política de drogas. A partir de lo anterior, el apartado se estructura en cinco partes: primero, retomamos el debate en las conversaciones de paz sobre la política antidrogas y en particular sobre la aspersión aérea con glifosato; segundo, se recogen los compromisos principales del Acuerdo en relación con la sustitución; tercero, exponemos las determinaciones de la Corte Constitucional frente al Acuerdo y al punto 4; cuarto, destacamos algunos incumplimientos del Acuerdo dadas las condiciones en las que se ha implementado la sustitución; y por último, analizamos las acciones que el gobierno Duque ha adelantado para retomar la fumigación aérea.

1. LAS DISPUTAS EN LA HABANA ALREDEDOR DEL PROGRAMA DE ASPERSIÓN AÉREA.

Al igual que en los demás puntos, las discusiones sobre el tema de drogas, llevadas a cabo entre noviembre del 2013 a mayo del 2014, tuvieron como insumo las propuestas planteadas en el Foro Nacional (septiembre 2013-Bogotá) y Regional (octubre 2013-San José del Guaviare) sobre el problema de los cultivos ilícitos organizado por la Universidad Nacional y el PNUD. Del Foro Nacional, las organizaciones participantes expresaron su posición frente al punto 4 en 12 propuestas centrales, entre las que se destaca la política de sustitución como solución al problema de los cultivos ilícitos; y la suspensión definitiva de las fumigaciones aéreas. En la declaración del Foro, las organizaciones agrupadas en la Mesa de Unidad Agraria y en la ONIC afirmaron lo siguiente: “se deben detener inmediatamente las fumigaciones, las erradicaciones y la promoción de los sembríos de cultivos de uso ilícito por cuanto violan el derecho humano a la alimentación y acceso a los recursos naturales de los campesinos, afro e indígenas” (Universidad Nacional de Colombia & PNUD, 2013, p. 27). Esta exigencia de las organizaciones sociales por suspender la erradicación forzada, particularmente la aspersión aérea, anticipaba una de las discusiones más álgidas de la mesa de negociación: el rumbo de la política antidrogas en un escenario de paz.

En noviembre del 2013, el equipo negociador del gobierno anunció la agenda del punto 4, estructurada en los siguientes asuntos: 1.) Programas de sustitución de cultivos ilícitos y planes integrales para esa sustitución con participación de comunidades; 2.) Programas de prevención del Consumo; 3.) Desmantelamiento de la comercialización y el tráfico de drogas. En su comunicado, el gobierno manifestaba:

Queremos profundizar y mejorar los programas de sustitución de cultivos ilícitos, en concordancia con lo ya acordado en el Punto 1 sobre Desarrollo Agrario Integral. Ambos puntos se interrelacionan y complementan. No hay mejor escenario para impulsar estas iniciativas que el del fin del conflicto, un conflicto que se ha alimentado, precisamente, del narcotráfico. Queremos un campo sin coca, queremos que nuestros campesinos dejen atrás definitivamente estos cultivos, que lo único que han dejado en estas regiones es violencia, pobreza y marginalidad. Pero también queremos poner sobre la mesa el tema del procesamiento y la comercialización de drogas, que son el combustible que alimenta el conflicto y la criminalidad. (Comunicado inicio conversaciones punto 4, 27 noviembre 2013. Citado por Oficina del Alto Comisionado para la paz, 2018, p. 61)

En un documento de trabajo posterior, el gobierno reafirmó su posición de cambiar la política antidrogas y garantizar un ejercicio pleno de derechos fundamentales en estos territorios afectados por los cultivos ilícitos:

La solución al problema de los cultivos ilícitos demanda una estrategia con enfoque de derechos humanos, con el objetivo de lograr territorios libres de cultivos ilícitos y garantizar la vigencia plena del Estado Social de Derecho: no se trata simplemente de tener territorios sin coca, sino de dar garantía plena para el ejercicio de derechos y libertades a las comunidades, poniendo en marcha la Reforma Rural Integral [...] En relación con los cultivadores, consideramos que la respuesta del Estado debe ser integral, para ofrecer alternativas para su transición hacia un modelo de economía lícita. (Documento de trabajo, 1 de diciembre 2013. Citado por Oficina del Alto Comisionado para la paz, 2018, p. 77)

Pese a este cambio de discurso frente a la política antidrogas, los integrantes del equipo negociador del gobierno consideraron erróneo negociar con las FARC la política de erradicación forzada, en la medida en que representaba un posible riesgo a la seguridad nacional. “No vamos a discutir ese tema con las FARC, pero habría que encontrarle una salida inteligente, fue la reflexión del equipo negociador” (Bermudez, 2018, p. 197). Simultáneamente, el equipo negociador de las FARC proponía en sus 50 *propuestas mínimas* para la solución al problema de las drogas y en sus 10 lineamientos básicos para una “*política antidroga para la soberanía y el buen vivir de los pobres del campo*” la suspensión inmediata y total de las aspersiones aéreas con glifosato. El documento también incluía el reconocimiento a las víctimas de la aspersión aérea, de manera que el estado debía realizar un censo para caracterizar a los afectados por las fumigaciones, implementar políticas de reparación y crear un fondo destinado a estos propósitos (FARC EP, n.d., p. 34). El documento de las FARC estipulaba que dicha reparación “compromete a los agentes causantes de los daños: el Estado colombiano, el Estado de los Estados Unidos que ha cofinanciado

dicha política, y las empresas transnacionales productoras del agente químico glifosato” (FARC EP, n.d., p. 20).

Mientras en la Habana se mantenían estas discusiones, en Colombia las comunidades campesinas seguían manifestando su voz de rechazo a la fumigación. En 2013, en el Catatumbo los campesinos se tomaron las vías para protestar en contra de las aspersiones. Dentro de sus demandas, reclamaban la suspensión inmediata de la erradicación forzada y la ejecución de un programa gradual y concertado de sustitución. (Estrada, et. al., 2019). Asimismo, el paro nacional agrario en agosto del 2013 mantuvo dentro de su pliego de petición “la derogatoria de la política antidroga (y la concertación) de una política de sustitución gradual y de cultivos de coca, marihuana y amapola, así como el fin de las fumigaciones y de la erradicación manual.” (Agencia Prensa Rural, 2013) Dado este escenario de fuerte movilización social en contra de la fumigación, los negociadores en la Habana no podían seguir evadiendo la discusión y tendría que necesariamente llegar a acuerdos sustanciales sobre la política antidrogas.

Entre la prohibición de la fumigación y la no negociación de la política con la guerrilla, el equipo negociador del gobierno llegó a un diseño que posteriormente encontraría aceptación por los negociadores de las FARC en la mesa. De acuerdo con el texto de Bermúdez (2018), la erradicación forzada y en especial la fumigación con glifosato era la principal estrategia para combatir los cultivos; sin embargo, pese a esta priorización, la estrategia no daba resultados efectivos y generaba graves repercusiones a nivel social y económico en los territorios. La propuesta del gobierno fue entonces revertir la jerarquización de la estrategia contra la producción de cultivos ilícitos: “Invirtamos esa pirámide y empecemos por la sustitución voluntaria, pero siempre manteniendo abiertas todas las opciones», propusieron” (Bermúdez, 2018, p. 198).

En mayo del 2014, ambas partes negociadoras hicieron públicos los acuerdos iniciales que tenían frente al punto 4. En su comunicado, el gobierno expresó un primer acuerdo entre los negociadores alrededor de un programa de sustitución, donde prime la concertación y la voluntad de los cultivadores. Igualmente, en esta oportunidad el gobierno manifestó que, si bien se diseñaría este programa, el estado mantenía la facultad de recurrir a la aspersión. Por su lado, las FARC manifestaron su oposición a la fumigación en todo el territorio nacional. (Declaración del Gobierno, 16 mayo 2014. Citado por Oficina del Alto Comisionado para la paz, 2018, p. 296)

En el marco de las posteriores negociaciones que dieron lugar al “primer acuerdo de paz”, el tema de la aspersión aérea, o por lo menos la expresión, quedó suprimido en el texto final. De esta forma, en el articulado del 24 de agosto del 2016, el gobierno mantuvo la idea de invertir la priorización de estrategias (primero sustitución y en caso de no funcionar erradicación forzada manual) y no mencionó el tema de la aspersión aérea. El articulado final se mantuvo en los siguientes términos:

En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el Con l

medio ambiente y el buen vivir. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual. (Acuerdo de Paz, versión agosto 2016, p. 97).

Con la pérdida del plebiscito y la renegociación del Acuerdo, se reintrodujo el tema de la fumigación aérea en el “nuevo acuerdo”. Efectivamente, los “sectores del No” en el plebiscito demandaron que la aspersión era una medida de la política antidrogas a la cual el estado no debería renunciar. El nuevo articulado de noviembre del 2016 plasmó esta postura y agregó que el gobierno no renunciaría a los instrumentos que considerara más efectivos, incluida la aspersión (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 107).

Aunque el Acuerdo no introdujo prohibiciones frente a la aspersión, cabe resaltar que el CNE sí suspendió el programa, motivado por la nueva evidencia encontrada frente al glifosato. Como veremos, si bien la determinación de suspender las fumigaciones no se desarrolla en la mesa de negociación, sí se articula muy bien y es coherente con la propuesta de la mesa en La Habana de priorizar la sustitución voluntaria.

2. COMPROMISOS DEL ACUERDO FINAL DE PAZ FRENTE A LA POLÍTICA ANTIDROGAS

Pese a la pérdida del plebiscito y a la reintroducción de la estrategia de aspersión, el Acuerdo conservó la idea de priorizar la sustitución voluntaria como principal medida de lucha contra los cultivos ilícitos. Para ello, el PNIS se estructuró en cuatro componentes principales: el Plan de Atención Inmediata Individual (PAI Individual-familiar); el Plan de Atención Inmediata Comunitario (PAI-Comunitario); Los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA); y el Tratamiento Penal Diferencial. La tabla 6 desarrolla cada uno de estos componentes y resalta los compromisos del Estado frente a los mismos:

Tabla 6: Estrategias y Componentes del PNIS

ESTRATEGIA	COMPONENTES
PLAN DE ATENCIÓN INMEDIATA INDIVIDUAL	-Asistencia alimentaria de 12 millones con pagos bimensuales (2 millones de pesos) durante un año. -Seguridad alimentaria por 1 millón 800 mil pesos. -Proyecto productivo de corto plazo de 9 millones; y proyecto de largo plazo, 10 millones. -Asistencia técnica durante 24 meses por 3 millones 200 mil pesos.
PLAN DE ATENCIÓN INMEDIATO COMUNITARIO	Educación y empleo entre otros
PLANES SUSTITUCIÓN CON DESARROLLO ALTERNATIVO (PISDA)	Planes participativos con los siguientes Tierras, educación, salud, vías, vivienda. Articulación de los PISDA con los PD-TES

Fuente: Gutiérrez et al. (2019) con base en decreto ley 896 de 2017 y UNODC (2019)

En lo que respecta a la estrategia principal para enfrentar la problemática de los cultivos ilícitos, efectivamente el Acuerdo Final de Paz priorizó la sustitución voluntaria y concertada por encima de la erradicación forzada. El punto 4.1 del Acuerdo de Paz precisa esta centralidad del PNIS en los siguientes términos:

En el marco del fin del conflicto y de la construcción de la paz, y con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito [...] el Gobierno Nacional creará y pondrá en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 102)

El Acuerdo propone la erradicación forzada como una estrategia secundaria y excepcional que será utilizada únicamente en los casos en que las comunidades no se acojan al programa o incumplan los compromisos de sustitución, sin existir una causa justa para ello (una causa de fuerza mayor). El Acuerdo dejó establecido este compromiso en los siguientes términos:

En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersion, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual. (p. 107).

3. LA POSTURA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La sentencia C-630 de 2017 que estudió el Acto Legislativo 02 de 2017 concluyó que todas las instituciones del Estado tienen la obligación de cumplir e implementar de buena fe el acuerdo de paz. Esta obligación se materializa, según dicha sentencia, en tres efectos:

1. El Acuerdo Final de Paz (AFP) es una política de Estado, lo que significa que es una estrategia de mediano y largo plazo para la consolidación de una paz estable y duradera;
2. El Estado debe realizar sus mejores esfuerzos para cumplir los compromisos que se derivan del AFP;
3. Todas las instituciones públicas colombianas deben cumplir de buena fe los contenidos

y finalidades del AFP; aunque se permite un margen de discrecionalidad en sus actuaciones, estas deben guardar coherencia con los compromisos del Acuerdo.

Después de la firma del Acuerdo de Paz, la Corte se pronunció sobre el tema de la fumigación aérea con base en la ya mencionada tutela del personero de Nóvita que demandaba el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas. En esta sentencia, la T-236 de 2017, la Corte constitucional ordenó al CNE no reanudar el PECIG (suspendido ya por el CNE en 2015) salvo que cumpla con los parámetros que fueron expuestos en la anterior sección de este informe. La sentencia concentró gran parte de su argumentación en mostrar los problemas y daños que el programa de aspersiones ha generado; sin embargo, en su decisión no llegó a prohibir el programa. Luego, en su auto de seguimiento 387 de 2019, la Corte Constitucional estableció que el estado debía cumplir los requisitos dispuestos en la sentencia T-237 para reanudar el programa. Adicionalmente, reconoció los efectos generados por el AFP en materia de política antidrogas y la priorización de estrategias en torno a la sustitución que hizo el Acuerdo. De esta manera, las decisiones de la Corte Constitucional y las determinaciones del Acuerdo de Paz terminan coincidiendo: no se prohíbe la aspersión, pero se prioriza la sustitución sobre la erradicación. El Auto 387 afirma:

Como se ve, el punto 4.1.3.2 del Acuerdo Final, como documento de política pública que obliga al Gobierno Nacional, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, fijó una jerarquía entre los medios de erradicación, pues priorizó la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, y a su vez, estableció que ésta sólo procederá en caso de que fracase la primera. En el mismo sentido, prescribió que sólo en caso de que la sustitución voluntaria falle, y luego del fracaso adicional de la erradicación manual, podrá acudirse a la aspersión aérea con glifosato. (Auto 387 de 2019).

En diciembre del 2020, el presidente de la Corte Constitucional, Alberto Rojas, sostuvo en un comunicado oficial que para la reanudación de las aspersiones aéreas con glifosato era necesario cumplir los requerimientos que había sostenido la sentencia 236 de 2017 y el auto 387 de 2019. Entre estos requisitos, el gobierno debe asumir los compromisos en materia de política antidrogas establecidos por el AFP. Sobre estos requerimientos del AFP, el magistrado sostuvo lo siguiente:

En primer lugar, diferenciar entre los eslabones de la cadena de producción y distribución de drogas; esto es, los empresarios criminales y los campesinos dedicados al cultivo. De otra parte, se debe priorizar la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito sobre la erradicación forzada y, a su vez, establecer que esta solo procederá en caso de que fracase la primera. Y, por último, solo en caso de que la sustitución voluntaria falle, y luego del fracaso adicional de la erradicación manual, podrá acudirse a la aspersión aérea con glifosato. (Corte Constitucional, 2020)

4. LOS INCUMPLIMIENTOS DEL PNIS

En estos años de implementación del Acuerdo de Paz, la sustitución no se ha acogido como la principal medida de la política antidrogas y el incumplimiento del PNIS por parte del gobierno ha sido el patrón común. Tanto el gobierno Santos, como el gobierno Duque continuaron con la erradicación manual de los cultivos en detrimento de los esfuerzos por implementar el PNIS. Actualmente, ante el debilitamiento del programa y los claros incumplimientos por parte del Estado, el gobierno Duque propone el regreso de las aspersiones. En este apartado, resaltaremos algunos de los incumplimientos del PNIS y mostraremos que, dadas las actuales circunstancias del programa, proceder a asperjar los cultivos ilícitos es una clara violación a los compromisos del AFP.

Yuxtaposición entre la erradicación y la sustitución.

La administración Santos no priorizó la sustitución durante su periodo de gobierno en los términos en los que se había establecido en el AFP. Por el contrario, Santos mantuvo una doble estrategia de sustitución voluntaria — erradicación forzada manual que trajo una monumental descoordinación entre la Dirección del PNIS y la Policía Antinarcóticos. Durante los casi cinco años de implementación que lleva el programa, se han presentado continuos enfrentamientos entre la fuerza pública, con intenciones de erradicar, y los campesinos cultivadores que se oponen a perder su sustento y esperan la llegada del Programa. Por ejemplo, en el departamento de Antioquia los campesinos denunciaron que el Ejército se negaba a parar la erradicación “hasta que las FARC no entregaran las armas” (Asociación de Campesinos Unidos Río Nechí -Asocurn, 2017); y en el municipio de El Retorno, en Guaviare, el comité cocalero creado para la coordinación del PNIS reveló que la Policía manifestaba que, “si los campesinos de esta región estaban esperando que el gobierno les cumpliera, esto no iba a suceder” (COCCAM Guaviare, 2017).

Estos primeros choques entre la fuerza pública y los campesinos se pueden interpretar como una primera forma de incumplir los acuerdos ya que, por un lado, demuestra la falta de prelación de la sustitución frente a la erradicación manual; por otro lado, las víctimas de los enfrentamientos son campesinos y campesinas que esperaban el programa de sustitución y habían confirmado en continuas ocasiones su compromiso frente a la sustitución voluntaria. La Tabla No. 7 muestra otros episodios de violencia cometidos contra campesinos que esperaban el programa o que simplemente no pudieron acogerse al PNIS porque nunca llegó a sus territorios:

Tabla 7: Violencia cometida contra campesinos en medio de las protestas por las erradicaciones forzadas.

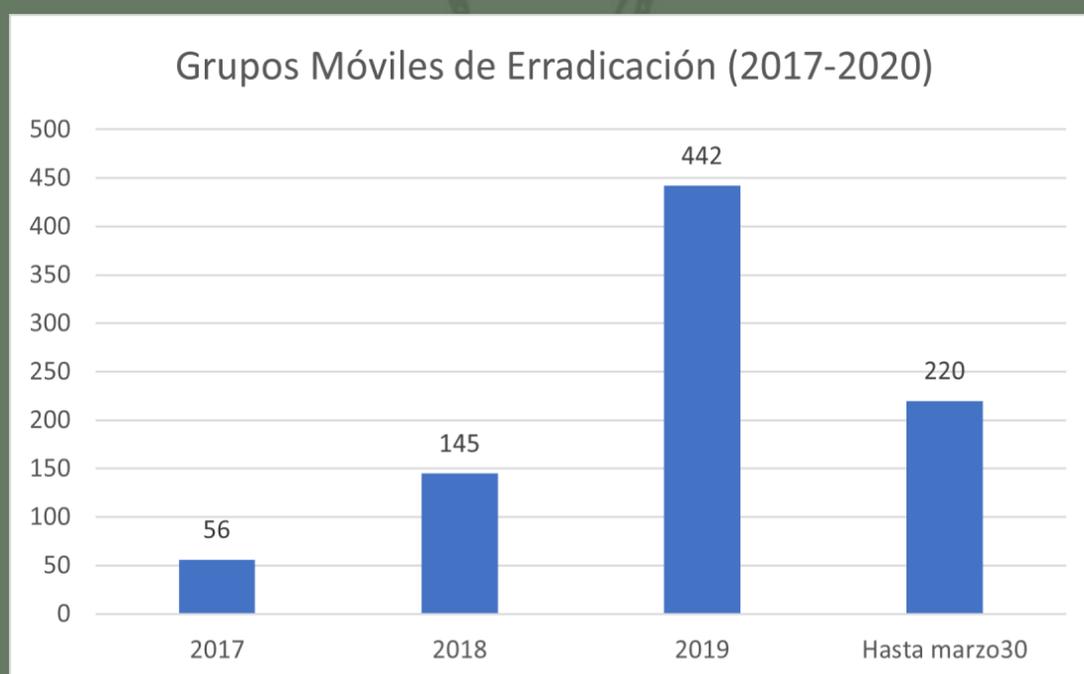
Fecha	Institución del Gobierno	Hecho	Fuente
4 de marzo 2017	Policía Anti-narcóticos	La policía antinarcótica amenazó a los campesinos con judicializarlos y quitarles a sus hijos.	Declaración de la COCCAM – Guaviare. 8 de Marzo 2017.

29 de marzo 2017	ESMAD	Después de confrontaciones con el ESMAD 4 campesinos resultaron heridos, uno de ellos perdió su ojo y otro recibió una bala en su pie.	Declaración COCCAM Nariño. 30 de marzo 2017
29 de julio 2017	ESMAD y policía antinarcóticos	La policía antinarcóticos y el ESMAD atacaron a los campesinos con granadas y gases lacrimógenos que fueron lanzados en un ángulo letal. Una persona resulta seriamente herida por una bala.	Prensa Rural (2017)
5 de Octubre 2017	Ejército y Policía Nacional	Una confrontación entre fuerza pública y campesinos dejó a cerca de 9 campesinos asesinados y otros 18 campesinos heridos.	Declaración COCCAM. 6 de marzo 2017.
23 marzo 2019	Ejército y ESMAD	Durante una protesta pacífica contra la Erradicación forzada, la fuerza pública atacó a campesinos, dañó sus insumos de alimento. Las confrontaciones duraron 3 días y dejaron dos campesinos heridos, uno de ellos menor de edad.	Mi Putumayo (2019)
1 de febrero 2020	Policía Antinarcóticos	En medio de las protestas la policía disparó y resultó muerto un campesino.	El Espectador (2020)
15 de Febrero 2020	ESMAD	Durante una protesta pacífica el ESMAD disparó contra campesinos, les quemó sus casas.	Prensa Rural (2020)
23 de Marzo 2020	Ejército	Una confrontación entre el ejército y los campesinos dejó un campesino muerto.	Declaración ASCAMCAT. 26 marzo 2020.
22 de abril 2020	Policía Antinarcóticos	Los manifestantes querían entrar en diálogo con la policía para evitar las erradicaciones; sin embargo, la policía disparó e hirió de muerte a un campesino.	El Espectador (2020)

Fuente: Acero & Machuca (2021) con base en información de prensa y en la Base de Incidentes de Erradicación del Observatorio de Tierras.

Ahora, según la propia información de la Policía Nacional, el gobierno ha fortalecido notablemente la erradicación forzada manual. Por ejemplo, durante estos años de implementación de los Acuerdos de Paz, ha habido un aumento progresivo de los Grupos Móviles de Erradicación (GME), que son los encargados de realizar la erradicación manual tal y como lo establece la gráfica No. 5:

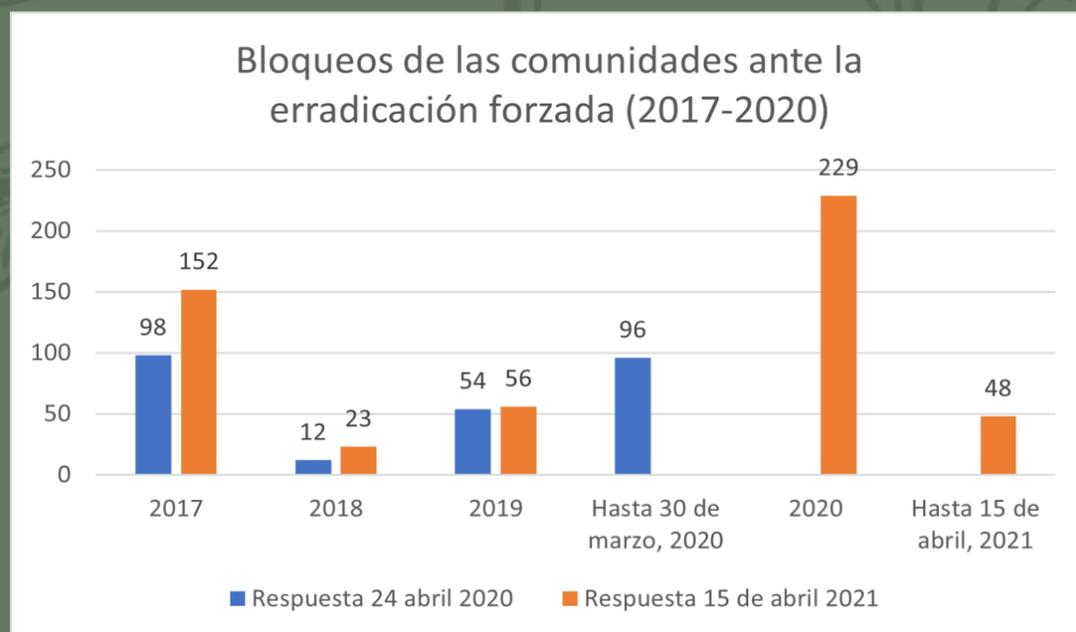
Gráfica 5: Grupos Móviles de Erradicación (2017-2020)



Fuente: (Respuesta derecho de petición Policía Nacional S-2020-/ARECI-CASEG 29.25, 24 abril 2020)

El aumento en los GME se ha expresado también en el incremento de las confrontaciones entre fuerza pública y población civil durante los operativos de erradicación. Con base en cifras aportadas por la misma Policía Nacional, la siguiente gráfica (No. 6) muestra estas confrontaciones entre los erradicadores y las comunidades. La gráfica presenta un aumento significativo de los “bloqueos” durante el año 2020.

Gráfica 6: Bloqueos de las Comunidades³



Fuente: elaboración propia con datos de la Respuesta al derecho de petición a la Policía Nacional S-2020-/ARECI-CASEG 29.25, 24 abril 2020 y la Respuesta al derecho de petición a la Policía Nacional UNDES-CAS-PE - 29.25, 15 de abril 2021

3. La gráfica muestra dos cifras distintas que corresponden a datos diferentes que la misma Policía Nacional envió al Observatorio en dos derechos de petición diferente.

El Incumplimiento de los Acuerdos colectivos y la falta de cobertura del programa.

Hay muchas familias que se comprometieron con el programa de sustitución mediante los Acuerdos Colectivos que fueron la primera muestra de voluntad de las comunidades campesinas con el Programa. La misma información de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC) establece que se firmaron 106 acuerdos colectivos en 98 municipios que cobijaron a 188.036 familias. Finalmente, solo se inscribieron de manera individual 99.097 familias en 47 de los 98 municipios con Acuerdo Colectivo (actualmente se habla de 56 municipios donde está el PNIS, sin embargo, hay municipios que no tuvieron acuerdo colectivo). El gobierno excluyó y le incumplió a casi la mitad de las familias que en las asambleas comunales y en las primeras instancias de socialización del PNIS habían afirmado su voluntad con el Acuerdo de Paz. La Tabla No. 8 permite ver esta información:

Tabla 8: Acuerdos Colectivos y Familias Estimada

Departamento	Municipios	Acuerdos Colectivos	Veredas	Familias Estimadas	Hectáreas Estimadas
Antioquia	7	7	306	15.437	18.099
Arauca	1	1	41	680	506
Bolívar	13	7	276	5.376	5.910
Caquetá	14	15	882	20.107	13.153
Cauca	14	11	343	35.315	25.796
Chocó	5	5	179	11.246	8.688
Córoba	4	4	173	7.655	7.469
Guaviare	4	7	232	10.030	8.254
Meta	7	8	337	12.067	7.872
Nariño	18	31	888	66.444	61.153
Norte de Santander	2	2	4	235	7.000
Putumayo	1	2	10	500	297
Valle del Cauca	7	5	82	2.586	2.120
Vichada	1	1	32	358	458
Total General	98	106	3.785	188.036	166.774

Fuente: Informe PNIS Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación fecha corte diciembre 2019.

Ante la falta de inscripción de un gran número de familias comprometidas con la sustitución, en distintas instancias el actual gobierno del presidente Duque ha manifestado la no apertura de nuevas inscripciones, todo ello aduciendo falta de recursos (Región, 2019) .

Los retrasos del programa y el incumplimiento del Gobierno a las familias que erradicaron la coca.

Según la información de la UNODC en su informe No. 23, hasta diciembre del 2020 el cumplimiento del campesinado que se comprometió con el programa de manera individual, 99.097 familias, ha sido significativamente alto. El 98% de las hectáreas que habían sido erradicadas de manera voluntaria por los usuarios del PNIS no presentan resiembras de cultivos ilícitos (UNODC, 2020). La Encuesta realizada por el Observatorio de Tierras a usuarios del PNIS en Tumaco y Puerto Asís en el año 2019 confirma este cumplimiento en los siguientes términos: “más del 85% de los encuestados dijeron que sí iban a cumplir con lo pactado. Asimismo, más del 90% afirmó que no conocía a familias inscritas en el programa que hubieran vuelto a sembrar coca después de la firma de los acuerdos con el gobierno” (Marín et al., 2020).

Mientras se ha evidenciado el cumplimiento sobresaliente de los usuarios, los retrasos del PNIS han sido fatales. Sobre el Plan de Atención Inmediata familiar, una estrategia que debería aplicarse en un lapso de dos años, luego de casi cinco años de implementación del PNIS, el estado no ha logrado cumplir con el primer componente del Plan: los pagos bimensuales por 2 millones de pesos a las familias. De acuerdo con la UNODC (2020), al finalizar el año 2020, solo el 58% de las familias habían recibido la totalidad de los pagos. Frente a la asistencia técnica integral, el 67% de las familias ha recibido esta ayuda, mientras el 64% de las familias recibió algún insumo o bien correspondiente al proyecto de seguridad alimentaria (\$1.800.000). Por último, el componente de proyectos productivos aun es bastante limitado: solo el 6,7% de las familias inscritas está siendo atendido bajo el mismo (UNODC, 2020).

5. LA CUESTIONADA REANUDACIÓN DE LAS ASPERSIONES AÉREAS POR EL GOBIERNO DUQUE

El intento de reanudar la aspersión aérea por parte del Gobierno Duque no es ninguna sorpresa. A inicios de septiembre del 2018, el presidente electo anunciaba su apoyo a las fumigaciones aéreas como estrategia central de su política antidrogas. Al respecto, el presidente Duque declaró: “La Corte ha dicho que la fumigación con glifosato se puede dar si se cumplen siete protocolos, y en nuestra política integral que estamos desarrollando en la lucha contra los cultivos ilícitos, queremos que los protocolos se vean reflejados, en los lineamientos expuestos por la Corte” (Barragán, 2018).

En diciembre del 2018 fue lanzada la estrategia de lucha contra las drogas del gobierno bajo el nombre *Ruta Futuro: Política para enfrentar el problema de las drogas*. El documento plantea cinco estrategias principales:

- La intervención de la fuerza pública para la recuperación de la seguridad.
- Reactivar el Programa de aspersión aérea.

- Erradicación manual voluntaria
- Sustitución de cultivos ilícitos
- Aplicación de la investigación y tecnología para la reducción de cultivos ilícitos.

Como se aprecia, se da un gran impulso a las medidas de política antidrogas tradicionalmente usadas en Colombia —algunas de estas suspendidas—, y se establece el regreso del glifosato. En este escenario, la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito (que se distingue de la erradicación manual voluntaria y que no menciona al PNIS), queda sometida a las demás estrategias del gobierno. Desde estas directrices de política pública, se omiten las determinaciones del Acuerdo Final de Paz sobre la jerarquía de las estrategias y la prioridad de la sustitución.

Ante este contexto, en diciembre del 2019, el Gobierno Nacional inició el procedimiento para reanudar el programa de aspersiones con glifosato. En este proceso, una vez más, el escenario judicial ha sido un espacio de disputa y controversia frente a las determinaciones del gobierno. En primer lugar, el proceso de decisión del ejecutivo ha sido limitado por pronunciamientos judiciales anteriores, en especial, la sentencia T-236 de 2017 y el Auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional. En segundo lugar, este proceso se ha visto obstaculizado por nuevas acciones judiciales debido a que los jueces y magistrados consideraron que el diseño propuesto y el proceso para lograr reactivar esta política desconocen las características democráticas ya enunciadas en este texto. Finalmente, el Gobierno Nacional decidió centralizar los procesos judiciales relacionados con la política de drogas en la máxima instancia de la jurisdicción contenciosa administrativa. A continuación, explicaremos estos tres escenarios.

Órdenes judiciales por cumplir

Como lo explicamos anteriormente, la política de aspersiones que estuvo vigente hasta el año 2015 fue objeto de revisión varias veces en espacios judiciales. Las intervenciones de los jueces lograron que el programa adoptara algunas de las directrices democráticas de la Constitución de 1991, las cuales deben mantenerse en caso de que se reinicie la política de aspersiones. De las diferentes providencias, dos destacan por establecer reglas concretas en caso de que se reanude el programa. La sentencia T-236 de 2017 enunció 6 directrices concretas que deben cumplirse en caso de querer reanudar el programa y el Auto 387 de 2019 en el que se interpretó una de las seis órdenes expedidas en la sentencia anterior y agregó una nueva disposición.

Para cumplir con estas directrices, el Gobierno Nacional ha realizado tres actividades diferentes. Una de estas acciones ya culminó, mientras las otras dos siguen avanzando en sus fases. La primera de las actividades fue la expedición del Decreto 380 de 2021, en el que se reguló el programa de aspersiones. Al comparar esta norma con las órdenes establecidas en las providencias citadas, se encuentra que se cumple al menos una de las directrices judiciales: el requisito formal de que el Decreto haya sido proferido por una

autoridad diferente a las entidades que ejecutan el programa: efectivamente, fue expedido por el Gobierno Nacional.

En relación con el cumplimiento de otras órdenes se presentaron diferentes cuestionamientos. En la etapa de presentación de intervenciones ciudadanas al proyecto de decreto⁴, se radicaron seis intervenciones en las que se realizaron 23 observaciones respecto de 18 artículos de esta norma, de las cuales solamente fueron aceptadas 3 de ellas (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2021). Las observaciones aceptadas se referían al mismo aspecto: incluir de forma específica la obligación de respetar el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas. En la mayoría de las otras observaciones se negó bajo un mismo argumento: que el competente para resolver la observación es el CNE al momento de expedir una nueva norma. De esta manera, se trasladó el debate sobre el cumplimiento de varias de las directrices a otro escenario.

La segunda actividad realizada por el ejecutivo fue solicitar la modificación del PMA que había sido suspendido y con ello también cumplir con el requisito establecido en la Ley 30 de 1986, consistente en recibir concepto favorable de la autoridad ambiental sobre el programa de aspersiones. El día 14 de abril de 2021, la ANLA expidió la Resolución 0694, mediante la cual aprobó la modificación del Plan de Manejo Ambiental General (PMAG) y concedió el concepto requerido en la Ley 30 de 1986. Sin embargo, el Auto de forma explícita menciona que este no constituye una autorización para iniciar las aspersiones pues se deben cumplir dos aspectos más: (i) que se revoken las resoluciones de suspensión del PECIG por parte de la ANLA y el CNE cuando se verifique que se cumplieron las directrices de la sentencia T-236 de 2017 y el Auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional. (ii) Que se presenten los seis Planes De Manejos Ambientales Específicos (PMAE) de acuerdo con los lineamientos establecidos en ese acto administrativo. De esta forma, si bien la actividad avanzó, la ANLA reconoce que no se han cumplido con los lineamientos establecidos judicialmente.

La tercera actividad que realiza el Gobierno Nacional para cumplir con las providencias citadas es el procedimiento de evaluación de riesgo en salud para que el Ministerio de esta cartera conceda el permiso requerido en la Ley 30 de 1986. Este proceso es el que lleva menos avance. A la fecha, el Ministerio cuenta con un estudio realizado por la Universidad de Córdoba, en el cual se analizó la literatura sobre los efectos en la salud de las aspersiones de glifosato (Universidad de Córdoba, 2021). Lo anterior fue exigido en las órdenes judiciales previamente citadas, pero, a la fecha, el Ministerio no ha decidido si conceder dicho permiso.

Esto, nos permite mostrar cómo el supuesto cumplimiento de las órdenes establecidas en la sentencia T-236 de 2017 y el Auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional, para que se reanuden las aspersiones, no se ha hecho efectivo al momento de publicación de este escrito. Con lo cual, el gobierno aún se encuentra limitado para ejecutar este programa.

4. Algunos de los autores y autoras de este texto presentamos observaciones al proyecto de decreto.

Órdenes judiciales por cumplir

En el desarrollo del procedimiento para autorizar la modificación del PMA del PECIG se radicaron cinco acciones de tutela que tenían por objetivo detener este proceso. (ANLA, 2021). Estas acciones fundamentaron sus peticiones en la falta de garantías para ejercer una participación ciudadana efectiva en el marco de la audiencia pública ambiental y la omisión de la consulta previa del PMAG a las comunidades negras del Pacífico Nariñense. De acuerdo con las decisiones judiciales adoptadas por los jueces y magistrados que conocieron las tutelas (ANLA, 2021), el diseño y trámite de la licencia continúa omitiendo los aspectos democráticos señalados anteriormente en el presente texto.

En estos momentos, los efectos de las decisiones judiciales fueron parciales, pues detuvieron durante un tiempo el procedimiento de modificación del PMA. De hecho, la acción de tutela que solicitaba la protección de la consulta previa detuvo el proceso hasta hace poco, el 13 de abril de 2021. La decisión fue confirmada en segunda instancia, donde el Tribunal de Pasto decidió avalar los argumentos de los solicitantes y suspendió la resolución emitida tan solo unas semanas atrás por la ANLA, que modificaba el Plan de Manejo Ambiental. Estos procesos jurídicos siguen activos y con posibilidades de ser seleccionados por la Corte Constitucional, con lo cual se pueden realizar nuevas órdenes que afecten o limiten aún más al Gobierno Nacional en el diseño y ejecución del PECIG.

La reacción del Gobierno Nacional: Centralizar la tutela

Las recientes acciones judiciales que fueron presentadas en contra de la política de aspersiones y que fueron referenciadas en el acápite anterior, sumadas a otras demandas contra la política de drogas como el programa de erradicación forzada manual, generaron que el Gobierno Nacional modificara las reglas de reparto de la acción de tutela. Mediante el Decreto 333 de 2021, se centralizaron todas las demandas de tutela en contra del Gobierno Nacional relacionadas con la política de drogas en primera y segunda instancia en el Consejo de Estado. Es decir, el ejecutivo nacional, seleccionó al juez para que decida los términos de la política que impulsa. Al respecto, el numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 fue modificado de la siguiente manera:

Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con seguridad nacional, así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, al Consejo de Estado.

Esta modificación es de suma relevancia para la participación ciudadana porque la acción de tutela, como hemos visto hasta aquí, es la principal acción judicial que ha forzado modificaciones en el programa de aspersiones, logrando incluir aspectos democráticos dentro de los diseños y ejecución de esta política. Dicha acción del Gobierno Nacional también generó una respuesta pronta de actores políticos y ciudadanos, que además de

manifestar su rechazo, radicaron acciones judiciales para que se declare la nulidad del Decreto (El Espectador, 2021).

Con esta disputa en los estrados judiciales no solo se está discutiendo la democratización del programa que claman las comunidades de los territorios afectados por la aspersión, sino se está reivindicando en algunos casos el cumplimiento del PNIS, y con ello el compromiso del Estado de implementar en primer instancia programas de sustitución.

CONCLUSIONES

El escenario de negociación de paz reconoció la necesidad de cambiar algunos elementos de la política antinarcótica, en especial de la aspersión aérea. La jerarquización de estrategias y el reconocimiento de la sustitución como la principal medida para enfrentar los cultivos ilícitos, esperaba producir un nuevo relacionamiento del estado frente a estas comunidades marginalizadas. Desafortunadamente, la continuación de la erradicación forzada manual, la falta de cobertura del PNIS y sus incumplimientos constantes dan cuenta que en el escenario actual las disposiciones del AFP y de la Corte Constitucional no se han cumplido.

Ante este escenario de vulneración a los derechos de las comunidades comprometidas con la sustitución, el actual gobierno plantea el regreso de las aspersiones sin reconocer el escenario de incumplimiento del PNIS o incluso aceptar la priorización de la sustitución concebida en el Acuerdo y por la Corte. El regreso de las aspersiones se sustenta en la elevada cifra de cultivos de coca y en la necesidad de que el estado utilice “todas las estrategias de la lucha antinarcótica”, sin importar los resultados ya catastróficos de la aspersión, el descontento social en las regiones o incluso los difíciles obstáculos jurídicos y procedimentales que el gobierno tiene que resolver si quiere retomar esta política. Pareciera que la aspersión aérea es una política irrevocable para el gobierno Duque frente a cualquier pronóstico, evidencia o –crucialmente desde una perspectiva democrática—voz ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

Bermudez, A. (2018). *Los debates en la Habana: una mirada desde adentro*. IFIT.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2019). *Informe de Gestión PNIS*.

Estrada, J. H. E., Jiménez, A., & Puello. (2019). *Catatumbo resiste*. UNIJUS-Universidad Nacional de Colombia. <http://files/5239/Álvarez et al. - Catatumbo resiste.pdf>

FARC EP. (n.d.). *50 propuestas mínimas POLÍTICA ANTI-DROGA para la soberanía y el buen vivir de los pobres del campo*. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/50-PROPUESTAS-MINIMAS-4-PUNTO-DROGAS.pdf

Gutiérrez, F., Machuca, D., & Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, 97.

Marín, M., Machuca, D., & Acero, C. (2020). *EL PNIS EN TERRENO: VOCES DEL CAMPESINADO COCALERO*. Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de propiedad rural, IEPRI. https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2020/05/El-PNIS-en-Terreno_-Voces-del-campesinado-cocalero.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho (2021) *Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación*.

Oficina del Alto Comisionado para la paz. (2018). *Tomo IV La discusión del punto 4*. Biblioteca del proceso de paz con las FARC-Presidencia de la República.

Universidad Nacional de Colombia, & PNUD. (2013). *Informe Balance General. Foro Nacional y Regional sobre la solución al problema de las drogas ilícitas*.

UNODC. (2019). *Informe No. 16*. UNODC.

UNODC. (2020). *Informe Ejecutivo UNODC No. 23*.

Información de prensa

Agencia Prensa Rural. (2013). Pliego de peticiones del paro nacional agrario y popular. *Agencia Prensa Rural*. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11620>

Asocurn, A. de C. U. R. N. (2017). Erradicación forzada incumple acuerdos de La Habana. *Prensa Rural*. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article20960>

Barragán, J. (2018). Duque estudia el regreso de la fumigación con glifosato. *El Tiempo*. https://www.youtube.com/watch?v=p2Rch6WvPJE&list=RDp2Rch6WvPJE&start_radio=1&t=8

Corte Constitucional. (2020). *Presidente de la Corte Constitucional explica los lineamientos dispuestos por esta corporación para reanudar la aspersión aérea de cultivos de uso ilícito con glifosato*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Presidente-de-la-Corte-Constitucional-explica-los-lineamientos-dispuestos-por-esta-corporacion-para-reanudar-la-aspersion-aerea-de-cultivos-de-uso-ilicito-con-glifosato-9033>

Guaviare, C. (2017). *Comunicado COCCAM Guaviare, Sur del Meta y Suroccidente de*

Vichada, MIA Departamento Guaviare y Sur del Meta Fundación por la defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario del oriente y centro de Colombia.

El Espectador. (2021). Buscan tumbar decreto que mandó al Consejo de Estado tutelas contra la Presidencia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/buscan-tumbar-decreto-que-mando-al-consejo-de-estado-tutelas-contra-la-presidencia/>

El Tiempo. (2012). “Fumigar no acaba con coca en Nariño”: Gobernador. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12230469>

Pachecho, M. (2021). Acuerdos de Raíz, así va el programa con el que Nariño le dice no al glifosato. *El Espectador 2*. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/acuerdos-de-raiz-asi-va-el-programa-con-el-que-narino-le-dice-no-al-glifosato/>

Región. (2019). Pnis no recibirá nuevas familias para sustitución de coca. <https://www.laopinion.com.co/region/pnis-no-recibira-nuevas-familias-para-sustitucion-de-coca-174046#OP>

Información Normativa

Acuerdo Final de Paz (2016).

Sentencia T 236 de 2017 de la Corte Constitucional

Auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional

Decreto 333 de 2021

A photograph of a banana plantation under a cloudy sky. The banana plants are tall with large green leaves, some showing signs of damage or decay. The ground is covered with green grass and some dry leaves.

CAPÍTULO 5

OPOSICIONES LOCALES A LA POLÍTICA DE ASPERSIÓN AÉREA: EXPERIENCIAS DESDE TUMACO Y PUERTO ASÍS

Diana Machuca¹

1. Politóloga, magister en estudios políticos y relaciones internacionales del IEPRI. Investigadora del Observatorio de Restitución y Regulación de los derechos de propiedad agraria.
Correo: dxmachucap@unal.edu.co

Como se observaba en su diseño, salvo algunos escenarios departamentales, las autoridades locales no han tenido mayor influencia para determinar el direccionamiento del PECIG; asimismo ha sucedido con actores locales y organizaciones comunitarias. Este arreglo institucional denota un claro carácter antidemocrático del programa de aspersión, pues las comunidades y poblaciones afectadas por la política no tienen oportunidad de participar en ella, pese a que los afecta directamente. Mostraré que los mandatarios locales y las comunidades fumigadas han tenido que asumir las crisis económicas y ambientales generadas por la aspersión, aunque no son ni de lejos los únicos afectados por las políticas de fumigación.

El objetivo de este capítulo es documentar los episodios de oposición al programa de aspersión que han emergido desde los territorios afectados por las fumigaciones. Con base en la literatura existente, información de archivo y trabajo de campo, el texto detallará algunas experiencias desde los municipios de Tumaco y Puerto Asís. Para ello presentaré, primero, un contexto breve sobre la evolución de los cultivos ilícitos y el programa de aspersión en ambos municipios; y segundo, expondré distintas expresiones de la oposición local y territorial a la política de aspersión. En particular, señalaré las movilizaciones y protestas en contra de la fumigación, la oposición y crítica de gobernadores y gremios al programa, y las denuncias de las comunidades y sus relatos y experiencias sobre las aspersiones aéreas.

1. BREVE CONTEXTO DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS Y LA EJECUCIÓN DEL PECIG.

1.1. Tumaco

Según diversos informes (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016; PNUD, 2010) y las entrevistas hechas a líderes y lideresas del territorio, la llegada y expansión de los cultivos de coca en Tumaco ocurrió a finales de los años 90. De acuerdo con el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2009), la presencia de cultivos ilícitos en la zona responde a dos dinámicas: primero, a la migración de población tumaqueña hacia el Putumayo y el Caquetá con la pretensión de involucrarse en la economía cocalera como raspachines o cultivadores. Este hecho dio lugar a que eventualmente, personas que regresaban a Tumaco trajeran semillas e insumos y comenzaran a crear su propio cultivo en el territorio. Segundo, el informe de la Presidencia plantea el desplazamiento de los cultivos de coca del sur del país hacia la Costa Pacífica debido a un “efecto globo” generado por la erradicación aérea con glifosato en departamentos como el Putumayo, Caquetá, Guaviare. El efecto de la aspersión aérea en el desplazamiento de los cultivos fue advertido por informes de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés). El censo de cultivos ilícitos realizado por la entidad en 2004 postuló lo siguiente:

El aumento en el cultivo de coca registrado en este departamento (Nariño) en 2002 y 2003, puede estar relacionado con la intensa campaña de aspersión realizada en el

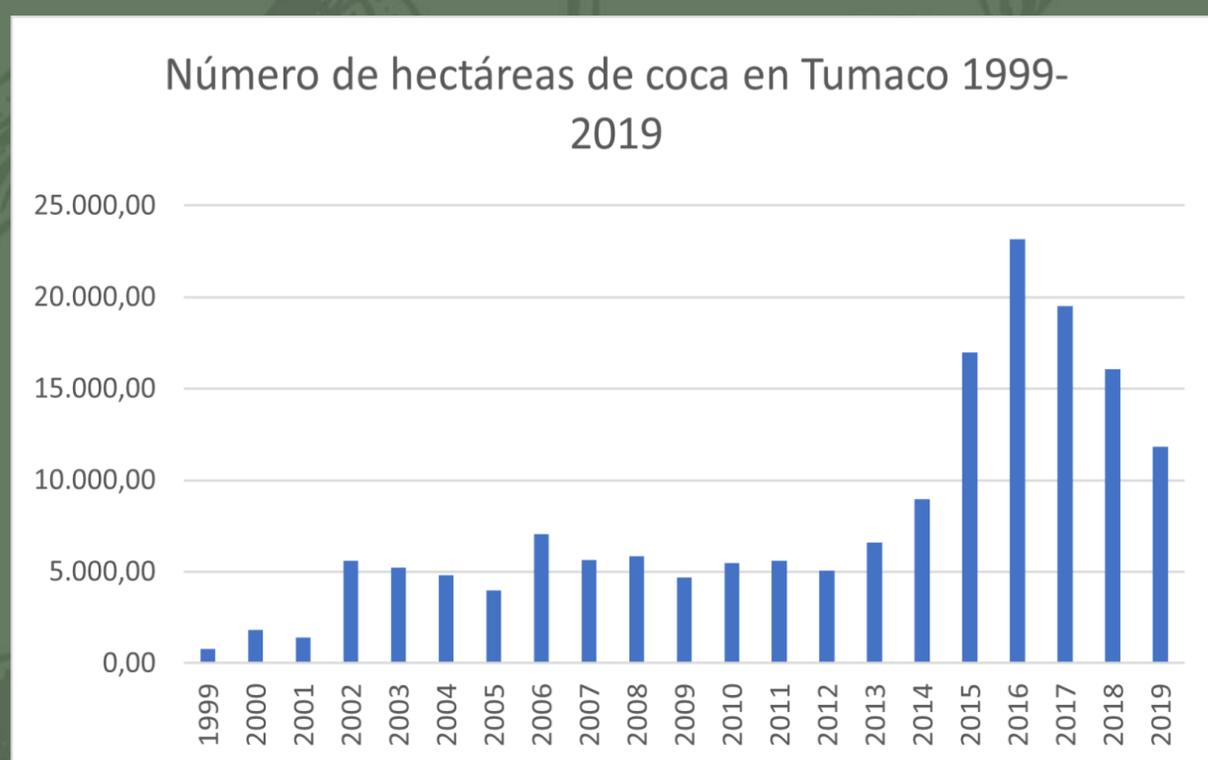
vecino departamento del Putumayo que habría llevado a que jornaleros sin tierra se desplazaran al departamento de Nariño. (UNODC, 2004, p. 27)

El Observatorio de Drogas de Colombia también ha compartido dicha tesis y ha explicado los efectos negativos que tuvo el Plan Colombia en el sur del país, ya que generó este traslado de los cultivos hacia los municipios de Nariño.

El plan Colombia en sus primeros años se concentró en Putumayo, donde el área sembrada con coca para 1999 era de 58.297 ha y en 2000 alcanzó 66.022 ha, siendo el departamento con mayor área sembrada con coca en la historia actual de Colombia. Este proceso de intervención focalizado en Putumayo favoreció en parte el desplazamiento de los cultivos de coca a la región Pacífico, que se consideraba como una región no tradicional en la siembra del cultivo. (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016, p. 41).

Con la llegada de los cultivos de coca a la zona, Tumaco se convirtió en una zona clave no solo para el cultivo, sino por su ubicación geográfica, como lugar de embarque y exportación de cocaína. Desde el año 2008 hasta el año 2017, Tumaco fue el municipio con el mayor número de hectáreas sembradas con coca a nivel nacional. En el año 2016, los cultivos de coca en Tumaco registraron una cifra impactante: cerca de 23 mil hectáreas, una cifra cercana al número de hectáreas de coca que registró toda Bolivia para el mismo año, según los registros de la UNODC. Desde el censo realizado en el año 2017 hasta el informe de 2019, los cultivos de coca en Tumaco han registrado una disminución, como lo muestra la siguiente gráfica (No. 7):

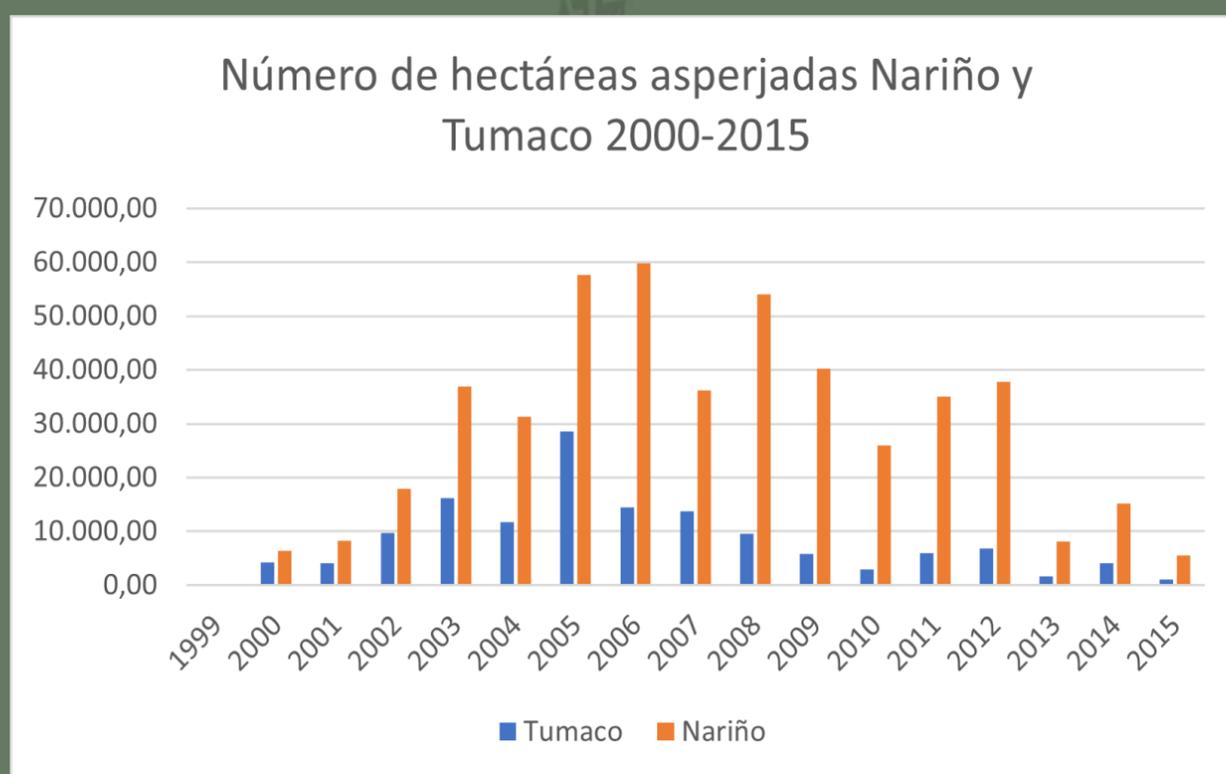
Gráfica 7: Número de hectáreas de coca en Tumaco 1999-2019



Fuente: Elaboración propia con base en SIMCI-Observatorio de Drogas de Colombia

Con el incremento sostenido de los cultivos ilícitos, Tumaco y el departamento de Nariño se convirtieron en uno de los territorios objetivo del programa de aspersión aérea con glifosato. Según los datos del SIMCI, desde el año 2000 hasta el año 2015 se registraron aspersiones aéreas con glifosato en el municipio de Tumaco. El mayor número de hectáreas asperjadas en el municipio se presentó en el año 2005, con cerca de 23 mil hectáreas, mientras para el departamento de Nariño, el año con mayor número de hectáreas asperjadas fue 2006 con cerca de 60 mil hectáreas afectadas. Esta tendencia se puede ver en la siguiente gráfica (No. 8):

Gráfica 8: Aspersiones aéreas en Tumaco 2000-2015



Fuente: Elaboración propia con base en SIMCI-Observatorio de Drogas de Colombia

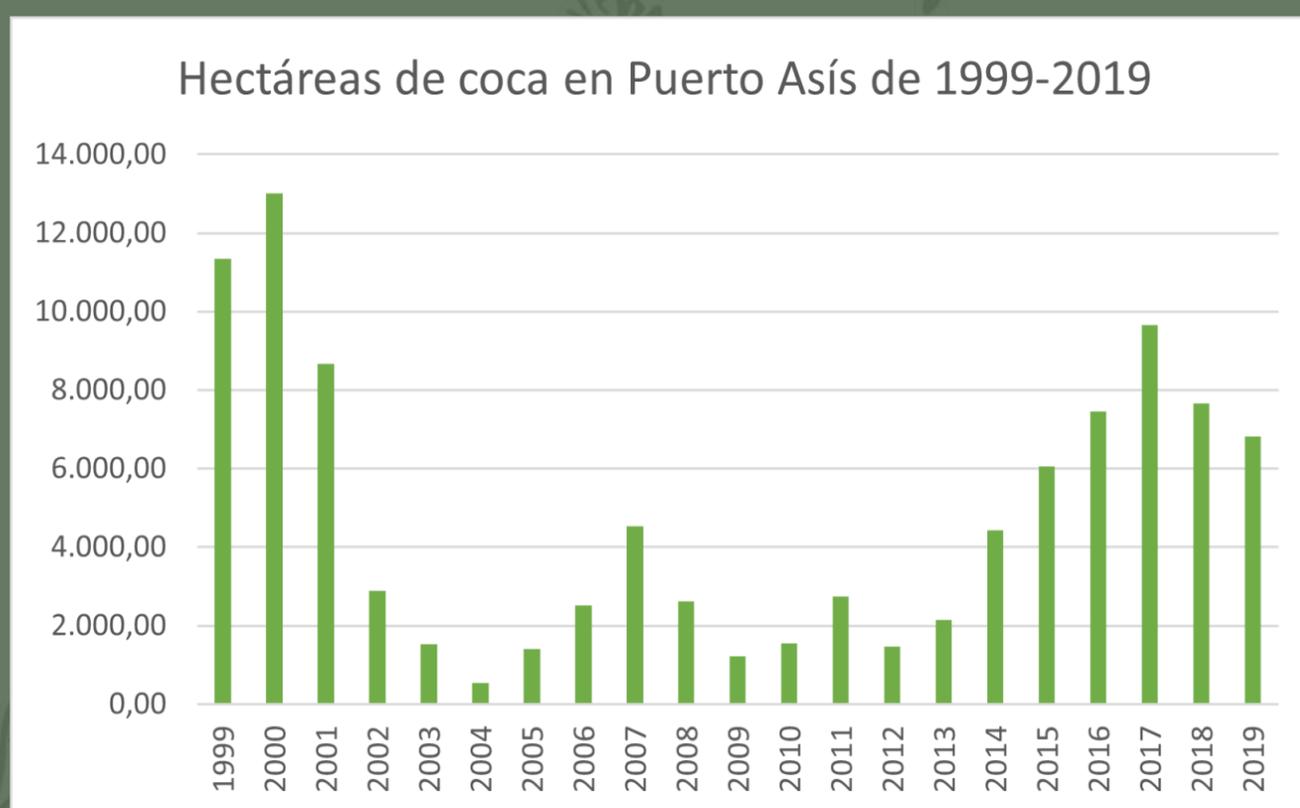
1.2. Puerto Asís

A diferencia de Tumaco, Puerto Asís y Putumayo se conocen como uno de los territorios pioneros del cultivo de coca en el país. Allí la siembra inició en 1978 cerca a los ríos Caquetá, San Miguel, Guamués y Putumayo (Ramírez, 2001b). Paulatinamente, varios carteles se fueron acomodando en el territorio, repartieron la semilla de coca entre los habitantes, crearon sus propios laboratorios de procesamiento y conformaron sus ejércitos privados (CNMH, 2015).

Durante la década de los noventa, Colombia se convirtió en el principal productor de hoja de coca en el mundo, con el aumento sostenido de los cultivos en la zona sur del país, en especial en el departamento del Putumayo. De acuerdo con el Consejo Nacional de Estupefacientes, para 1994 el departamento registró 5.000 hectáreas; luego, dos años después, en 1996, 7.000 hectáreas. En el año 1999, ya con un registro oficial proporcionado por el SIMCI-UNODC, se consolidó la cifra departamental en 58.291 ha, el 36% de

la producción nacional. Para el año 2000, el 40% de los cultivos de coca estaban ubicados en el departamento del Putumayo (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016, p. 41). Del año 2000 al 2004, el departamento registró reducciones significativas del cultivo de coca y marcó una cifra de 4.400 hectáreas, lo que representaba el 5% de la producción nacional (UNODC, 2005, p. 21). Esta disminución, coincide con la puesta en marcha del Plan Colombia y del programa de aspersiones aéreas con glifosato, del cual el departamento del Putumayo fue foco de atención. En 2007, el municipio de Puerto Asís registró un aumento y se convirtió en el tercer municipio con mayor número de hectáreas sembradas de coca, con 4.531 hectáreas (UNODC, 2012). Entre los años 2008 y 2013, los cultivos de coca registraron algunas variaciones en el departamento, pero se mantuvieron los cultivos por debajo de las 10 mil hectáreas. Desde el año 2014 hasta el 2017, se registró un aumento sostenido de los cultivos. Para el 2017, el municipio de Puerto Asís reportó 9.664 hectáreas, mientras todo el departamento registró 30 mil hectáreas. La gráfica 9 muestra los datos de cultivos de coca para el municipio de Puerto Asís:

Gráfica 9: Número de hectáreas de coca en Puerto Asís 1999-2019

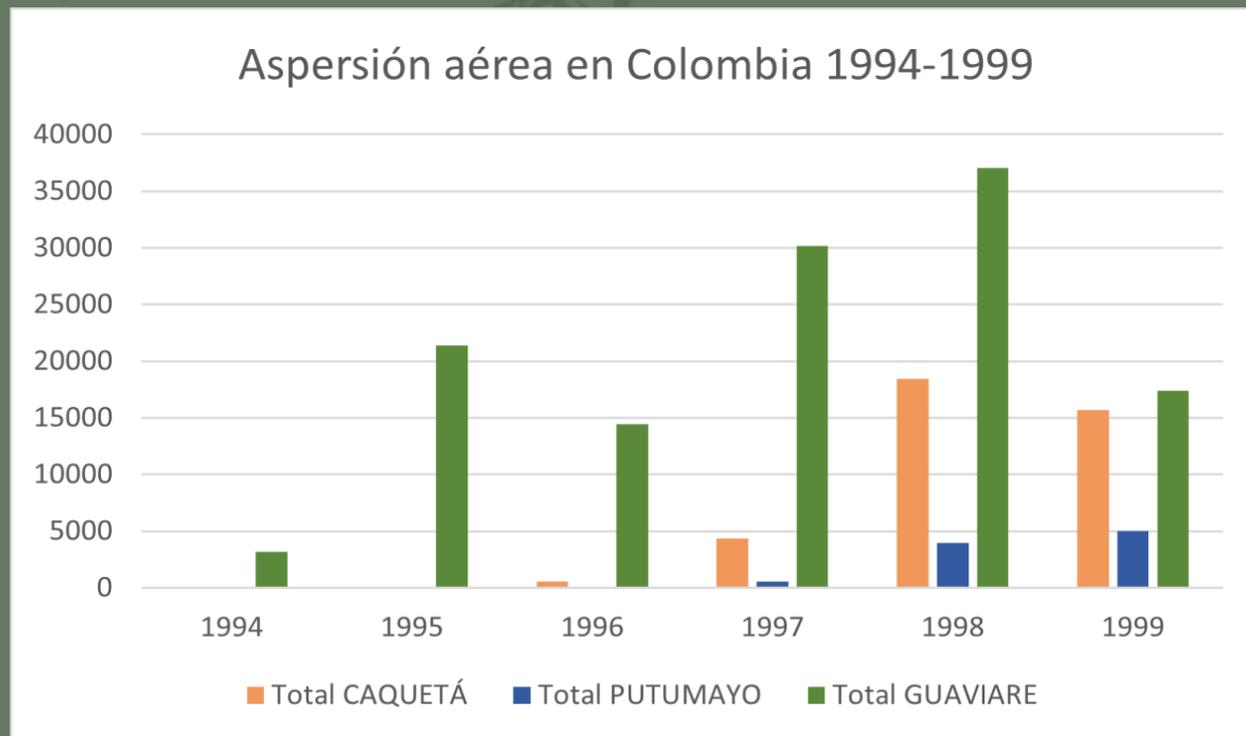


Fuente: Elaboración propia con base en SIMCI-Observatorio de Drogas de Colombia

La larga trayectoria del cultivo de coca en Putumayo ha sido acompañada por agresivas campañas de erradicación forzada. Durante los años 90, el PECIG se concentró en la aspersión aérea de los cultivos ubicados en la zona sur del país, especialmente en el departamento del Guaviare, donde en 1994 se asperjaron 3.142 hectáreas; para el año 1998 se registró un incremento de casi 60 mil hectáreas asperjadas en el departamento (Dirección Nacional de Estupefacientes. Citado por datos del Observatorio de Drogas de Colombia <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/erradicacion>). En los registros aparece que en 1997 se registraron 574,2 hectáreas asperjadas en el departamento del Putumayo, más precisamente en el municipio de Puerto Guzmán; luego, los datos de la Dirección Nacional de Estupefacientes indican que dos años después, en 1999, la aspersión aérea aumentó en el departamento con 4.980 hectáreas asperjadas. La gráfica No. 10 permite observar los

datos de la aspersión aérea durante la década de los 90 en los tres departamentos de intervención: Caquetá, Putumayo y Guaviare.

Gráfica 10: Aspersiones en Colombia 1994-1999

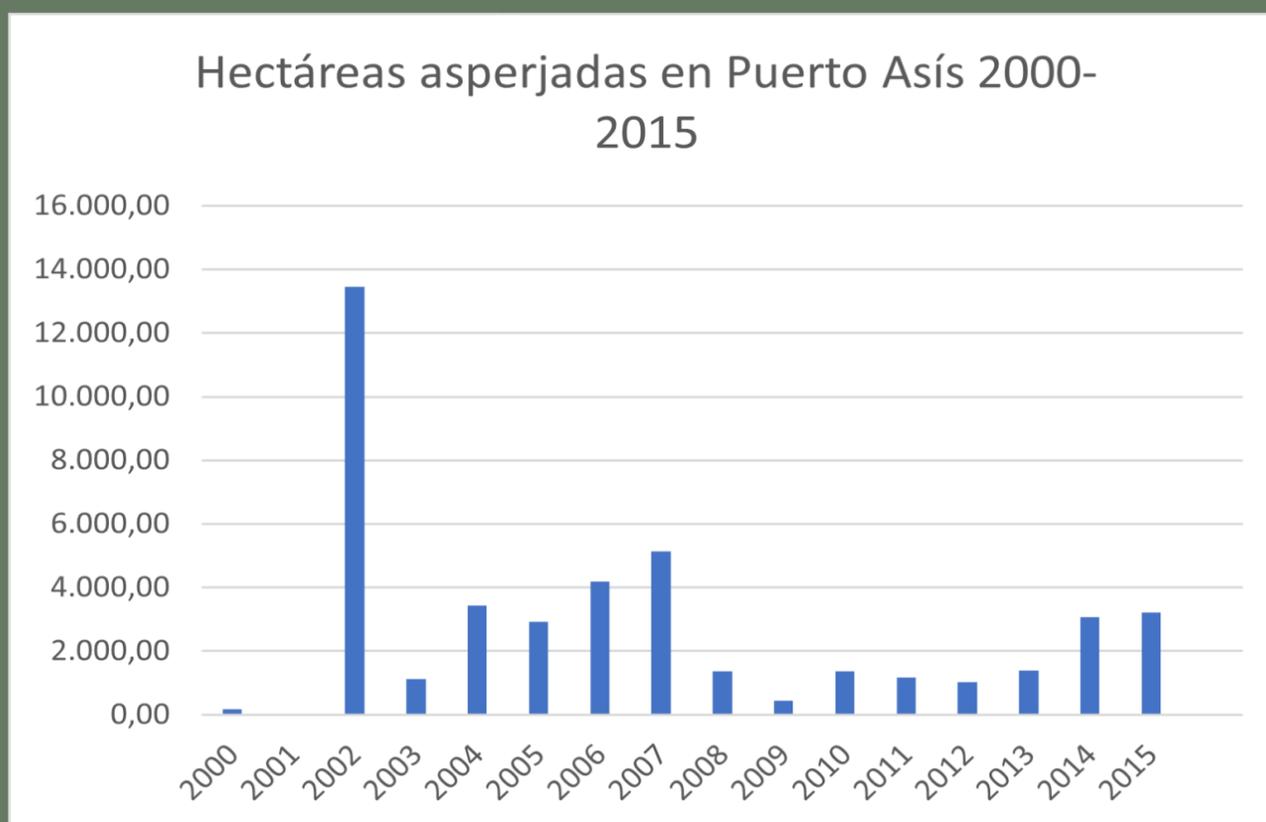


Fuente: Elaboración propia con base en SIMCI-Observatorio de Drogas de Colombia

A partir del año 2000, con la aprobación del Plan Colombia y la denominada Ofensiva hacia el Sur de Colombia, se fortaleció la presencia militar en los territorios cocaleros con la pretensión de ejecutar las campañas de aspersión aérea (Díaz, 2002). Según Isaacson (2001), de los 519, 2 millones de dólares para la asistencia militar dispuestos en el Plan Colombia, 416, 9 serían destinados para la creación de tres batallones antinarcóticos en la base de Tres Esquinas ubicada entre los departamentos de Putumayo y Caquetá. Adicionalmente, 115 millones de dólares serían destinados para la Policía Nacional, cuya mayor inversión iría dirigida a financiar la aspersión aérea (Isaacson, 2000).

Durante los años siguientes, el Putumayo fue el escenario de la política de aspersión, siendo el año 2002 el que registró un mayor número de hectáreas asperjadas, casi 72 mil hectáreas, más de la mitad del número de hectáreas afectadas a nivel nacional para ese año (130 mil hectáreas). En ese año, en el municipio de Puerto Asís fueron asperjadas 13 mil hectáreas. La gráfica No. 11 permite observar la trayectoria de aspersión en el municipio:

Gráfica 11: Hectáreas asperjadas en Puerto Asís.



Fuente: Elaboración propia con base en SIMCI-Observatorio de Drogas de Colombia

2. MANIFESTACIONES LOCALES CONTRA LA ASPERSIÓN.

En esta sección, me concentro en distintas expresiones locales que se han opuesto al programa de aspersión aérea. Primero, los episodios de movilización social en contra de las aspersiones ocurridos en el departamento del Putumayo, pero que se extendieron a otras regiones del país; segundo, el caso de los gobernadores de Nariño y su constante postura crítica frente al programa; tercero, las oposiciones desde los gremios y asociaciones productoras (aquí se retoma el caso de Tumaco); y por último, retomaré la información de la Defensoría del Pueblo y las posturas encontradas en las entrevistas realizadas a distintos actores en Tumaco y Puerto Asís que dan cuenta de las afectaciones de las aspersiones a los cultivos lícitos y a los proyectos de desarrollo alternativo.

2.1. Marchas cocaleras de los noventa en el Putumayo.

Desde el inicio de las aspersiones aéreas, los campesinos, junto a distintos sectores económicos, y con el apoyo de las autoridades locales, han expresado su inconformismo con la política antidrogas propuesta por el gobierno (Gutiérrez, 2020; Ramírez, 2001b). El anuncio de las fumigaciones en 1994 causó el rechazo del entonces gobernador del Caquetá, Gabriel Sandoval Lasso, quien solicitó a la DNE la realización de un foro para desarrollar políticas de sustitución de cultivos ante el incremento de los sembríos de coca (El Tiempo, 1994). Asimismo, el diputado electo a la Asamblea Departamental del Caquetá, Pedro Arenas, criticaba la efectividad de la erradicación forzada: “Si a un campesino le fumigan las 5 hectáreas que tiene sembradas de coca tendrá que tumbar otras 5 para seguir cul-

tivando, porque es lo único rentable mientras no existan créditos agropecuarios, vías de acceso, empleo, educación y servicios públicos” (Prensa Verde, 1994).

Ante la insistencia del gobierno por fumigar, en noviembre de 1994, se organizó un paro cívico en Puerto Asís que contó con la participación de 5.000 campesinos cocaleros que exigían al gobierno entre sus demandas principales la suspensión de la fumigación aérea y un plazo de diez años para sustituir los cultivos de coca gradualmente (Pinto, 2004). Un periódico regional, el Diario del Sur, describía el llamado de los cocaleros en los siguientes términos: “Los campesinos le exigen al gobierno que si pretende acabar con los cultivos de coca, les garantice primero la ejecución de programas efectivos de sustitución, con la debida asistencia técnica y con suficientes recursos económicos, aparte de un seguro mercado para sus productos” (El Diario del Sur, 1994b). Días después, otra noticia del mismo diario advertía la movilización de 500 colonos en el Bajo Putumayo y Caquetá con el fin “de hacer conocer a los funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente que no permitirán que con la fumigación se lleve a cabo prácticamente la legalización de una agresión oficial contra los cultivadores de coca” (El Diario del Sur, 1994a).

En este ciclo de movilización, se recuerda particularmente las protestas ocurridas entre junio y septiembre de 1996 dirigidas por el Movimiento Cívico Regional del Putumayo (con alcance en otros departamentos como Guaviare y Caquetá). Las protestas de 1996 se concentraron en el rechazo de la guerra con glifosato y en la demanda por implementar el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE). Asimismo, se exigió la realización de obras de infraestructura (vías, interconexión eléctrica, educación y salud) y la destinación de las regalías del petróleo para programas de desarrollo económico comunitario. Por último, pero no menos importante, se insistió en la oportunidad de entablar diálogos de paz con la guerrilla y de ampliar el espectro de participación política de la sociedad (Ramírez, 2001a, 2001b).

La magnitud de los paros del 96 en todo el Putumayo desencadenó una potente movilización social durante varios meses. Cerca de 30 mil manifestantes participaron en estos escenarios de protesta. Los ejes centrales del paro se concentraron en los municipios de Orito, Valle del Guamuez y Puerto Asís, los cuales quedaron totalmente incomunicados. El bloqueo también se llevó a carreteras principales que comunicaban el departamento con otras regiones del país (El Diario del Sur, 1996). La movilización no solo contó con la participación de los cocaleros, sino que también asistieron juntas de acción comunal, asociaciones indígenas, representantes funcionarios locales, sindicatos y otros tantos sectores que rechazaban la política de aspersión (El Tiempo, 1996a).

Los fuertes enfrentamientos ocurridos entre la fuerza pública y los campesinos manifestantes se destacaron en particular por la pretensión de bloquear el aeropuerto de Puerto Asís. Durante varios días de la movilización, se registró el asesinato de manifestantes y líderes de la protesta (en agosto de ese año fue asesinado el vocero de los campesinos del Putumayo, Enrique Tarapuez) (Pinto, 2004). Además de la constante vulneración a los derechos humanos, las conversaciones entre los representantes del paro y el gobierno se distinguieron por la postura de los funcionarios estatales a no renunciar o suspender la fumigación. En el recuento que hace la Mesa Regional de Organizaciones Sociales del

Putumayo, Bajo Bota Caucana y Cofanía y Jardines de Sucumbíos, se describe el clima de negociaciones en los siguientes términos:

Las conversaciones entre los delegados del movimiento cívico y los representantes del Gobierno Nacional siempre fueron muy tensas, porque estaba la presión de la gente en las calles; la inminencia de las fumigaciones; la militarización del departamento y los enfrentamientos con la fuerza pública; a lo que se sumó la presencia de más movilizaciones en departamentos como Caquetá y Guaviare, que atrajo la atención nacional sobre nosotros (MEROS, 2015, p. 27).

La tensión en las conversaciones con los campesinos cocaleros también se debía a la postura intransigente del gobierno nacional frente a la fumigación. El entonces ministro del Interior, Horacio Serpa, en plena negociación con los campesinos, manifestó lo siguiente:

La fumigación se utiliza de manera preferencial en las que se denomina zonas cultivadas industrialmente [...] Pero esta política no tiene limitaciones en el espacio. En la medida en que el gobierno disponga de medios, de elementos y de recursos para desarrollar masivamente esta política lo va a hacer” (El tiempo, 1996. Citado por Pinto, 2004, p. 23).

Por su parte, durante la movilización del 96 los mandatarios locales, alcaldes y gobernadores, exigían el cumplimiento del gobierno frente a los compromisos pactados en torno a la sustitución de cultivos. Además, las autoridades locales llamaban la atención al gobierno sobre la crisis social y económica que estaba escalando a raíz del paro y las fumigaciones. El entonces gobernador del Putumayo, Jorge Fuerbringer criticó la falta de recursos del programa de sustitución que proponía el gobierno: “ «entonces no veo donde está el apoyo del Estado, si lo único que hace es disponer de los fondos que ya están destinados » , quien añadió que ve con preocupación las nuevas disposiciones del Estado en fumigar con glifosato algunas cultivadas de coca, lo bueno sería, dijo, que nos otorguen más recursos para el agro” (La Nación, 1996). Una semana después del inicio del Paro, el gobernador expresó lo siguiente: “la región ha sido prácticamente abandonada por el Estado. Aún es mirado como territorio de la “Nueva Colombia” [...] las 32 mil personas están dispuestas a permanecer el tiempo necesario hasta que sean escuchados por el Gobierno Nacional (Vargas, 1996). A mediados de agosto, la Conferencia Nacional de Gobernadores instó al gobierno nacional a negociar con los protestantes una solución efectiva a la crisis social y económica y a cumplir con los compromisos asumidos (El Tiempo, 1996b)

2.2.) Gobernadores Nariñenses y su postura crítica frente a la fumigación.

Desde que iniciaron las actividades de aspersión aérea, la mayoría de los gobernantes locales del departamento de Nariño han mantenido una postura crítica y han rechazado la estrategia. En 2001, el entonces gobernador Parmenio Cuéllar, en pleno auge del Plan Colombia conformó junto a otros cinco gobernadores (Putumayo, Huila, Tolima, Caquetá y Cauca) la plataforma que denominaron “Plan Sur colombiano” con el propósito de oponerse al Plan Colombia y al recurso de las aspersiones aéreas con glifosato como la estrategia de lucha antinarcótica. El plan propuso en lugar de asperjar con glifosato un

programa de desarrollo alternativo ligado a iniciativas de reforma (Declaración Final Del Foro “El Sur Evalúa El Plan Colombia, 2011). Al respecto, el gobernador Cuéllar expuso el siguiente planteamiento:

He venido desde hace un tiempo aportando a este debate algo que me parece fundamental frente al hecho probado de que la política de fumigaciones indiscriminadas es ineficaz, las hectáreas dedicadas a los cultivos ilícitos continúan aumentando. Otro punto tiene que ver con los daños al medio ambiente y la ecología de estos territorios, como estas denuncias quieren ser desmentidas pedimos que una autoridad ambiental colombiana tome cartas en el asunto y realice una investigación a fondo. Pero lo principal y nuestra denuncia más importante tiene que ver con que el problema de los cultivos ilícitos está mal planteado. No creemos que los campesinos de las regiones afectadas sean culpables de su pobreza y de su marginalidad, por eso estamos seguros de que este problema de los cultivos ilícitos no se resuelve con el tratamiento militar que se le está dando y que sólo conseguirá acentuar el drama social. (Semana, 2001)

Durante su mandato, Antonio Navarro Wolf no solo se opuso a la aspersión, sino que lideró un programa de desarrollo alternativo departamental denominado “Sí se puede” (Bermudez, 2017). Raúl Delgado, gobernador sucesor de Navarro también se opuso tajantemente a la aspersión con glifosato desde el inicio de su mandato. En declaraciones a la prensa, Delgado sostuvo: “Aquí se ha aplicado la estrategia de la bicicleta estática; fumigan, fumigan y fumigan y ahí sigue la coca, con un agravante: por cada hectárea fumigada se vierten al suelo seis galones de glifosato; es decir, nos han echado encima 2,4 millones de galones de químicos” (El Tiempo, 2012). En 2012, el mandatario sostuvo: “Las fumigaciones agudizan el conflicto porque si un campesino pobre es fumigado, vuelve y siembra coca, se va a la minería ilegal o se involucra en alguno de los grupos armados ilegales. Esa estrategia puede arrancar coca, pero le entrega seres humanos a la guerra”, sostuvo el gobernador durante la cuarta mesa de trabajo regional para contribuir al fin del conflicto, realizada el 3 de noviembre de 2012” (Verdad Abierta, 2015).

En los últimos años (2016-2019), el entonces gobernador Camilo Romero se opuso a la aspersión aérea durante su mandato en la gobernación de Nariño.

Nos asperjaron 3.700.000 litros de glifosato y pasamos de 13.875 hectáreas en 2005 a 17.585 en 2014, casi 4.000 hectáreas más”. La segunda posible respuesta del Gobierno, valora, es la erradicación manual, forzosa, que genera un conflicto social y cuesta la vida tanto de soldados y policías como de las poblaciones cocaleras que se les enfrentan. Según los datos de la ONU, el 35% de las zonas erradicadas manualmente son resembradas, mientras eso ocurre solo en el 1 por ciento de las áreas donde se implementa la sustitución voluntaria, que es la tercera posible respuesta. [...] ¿Cuál es el camino? Sustitución de cultivos de uso ilícito. Porque no es otra cosa que cumplir con el acuerdo de paz.

El actual gobernador, Jhon Rojas, también ha rechazado de manera contundente el re-

greso de las aspersiones aéreas y actualmente pretende liderar un nuevo programa departamental de sustitución denominado “Acuerdo De Raíz”, que implica la erradicación de los cultivos de coca de manera concertada y voluntaria con las comunidades (Pachecho, 2021).

2.3) Los Gremios en Tumaco rechazan las aspersiones

Desde el Observatorio de Tierras, mediante derecho de petición, tuvimos acceso al Archivo de la Licencia Ambiental para el PECIG de la ANLA (denominado Expediente LAM0793 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Glifosato). En la revisión del Archivo encontramos varias denuncias de sectores palmeros, cacaoteros e incluso de la Cámara de Comercio de Tumaco rechazando los efectos de la aspersión aérea sobre estos cultivos, los daños al medio ambiente y las pérdidas económicas generadas.

En el Archivo de la ANLA encontramos una carta dirigida al entonces presidente Álvaro Uribe en el año 2006 por parte de cinco asociaciones de palmeros de Tumaco: Agropal, Agromares, Agromira, Agrocajapi, Asopalmira. En el comunicado, los palmeros indicaban lo siguiente:

Las fumigaciones aéreas han ocasionado daños a las plantaciones de palma de aceite de los pequeños productores que venimos trabajando con recursos de FINAGRO-Banco Agrario y Bancolombia, lo cual ha traído desconcierto, desmotivación y resentimiento contra el gobierno. Desde que inició el programa de fumigación en el año 2002 hasta el año 2005, han sido afectadas un total de 293 hectáreas (el 12% del área sembrada), cuyo costo total de las pérdidas causadas sobrepasa los \$1.500 millones de pesos. (Organizaciones de pequeños productores de palma de Tumaco Carpeta 33 Archivo ANLA, 2006, p. 171).

En la carta de los pequeños productores palmeros se expresa la falta de compensación frente a los daños ocasionados por la fumigación. En un cuadro que detalla estos procesos, se muestra cómo la DIRAN justifica el rechazo de la compensación alegando que en el lugar hay presencia de cultivos ilícitos mientras los productores, y en algunos casos FINAGRO, en sus salidas a los predios identifica ausencia de tales cultivos.

Posteriormente, en el año 2009, se encontró un oficio dirigido nuevamente al Presidente de la República por parte del presidente de la Cámara de Comercio de Tumaco, Juan Humberto Escrucería. El oficio inicia advirtiendo lo siguiente:

“me dirijo a usted para informarle sobre sucesos graves que se presentaron en Tumaco por efecto de las fumigaciones aéreas indiscriminadas a los cultivos legales, perjudicando a las personas más vulnerables de la región [...] el gobierno está enviando un mensaje equivocado a la zona rural de Tumaco, al arrasar los cultivos legales de los pequeños cultivadores y campesinos” (Presidente Cámara de Comercio Tumaco Carpeta 63 Archivo ANLA, 2009, p. 10).

Desde una postura crítica, el presidente de la Cámara de Comercio rechazó la fumigación y cuestionó los impactos medioambientales que ha tenido sobre la región, al igual que el perjuicio que ha causado a los pequeños y grandes productores de palma, pues durante la fumigación la producción palmera se vio afectada por una enfermedad, la PC, que ocasionó la pudrición del cogollo. Escrucería afirma que ante tal situación muchas familias comenzaron a sembrar otros cultivos que luego la fumigación arrasó, dejándolos con obligaciones financieras incumplidas. Escrucería enfatiza su rechazo a la erradicación forzada aérea en los siguientes términos:

Erradicar cultivos ilícitos por erradicar no es la solución. ¿Por qué no analiza el gobierno qué hacen las personas que trabajan en los cultivos ilícitos después de que fumigan? Hay dos respuestas únicamente, la primera desplazarse a otras regiones del país trasladando el problema y la segunda quedarse en Tumaco empeorando más la situación social. (Presidente Cámara de Comercio Tumaco Carpeta 63 Archivo ANLA, 2009, p. 12)

Revisamos también el oficio emitido en el año 2012 por el jefe de la unidad técnica de Fedecacao en Tumaco dirigido al entonces Ministro de Ambiente, Frank Pearl. El representante de Fedecacao da a conocer su preocupación frente a los productores de cacao que han sido afectados por fumigaciones erróneas ejecutadas por la Policía Nacional. El oficio indica que las personas

“han sido afectadas una, dos y hasta tres veces por fumigaciones erróneas de la policía antinarcóticos y el Plan Colombia [...] todos han hecho el esfuerzo de recuperarse después de esta catástrofe de la fumigación, pero les ha sido difícil por falta de recursos y el desánimo que genera el ver perdido los esfuerzos realizados en sus fincas por seis o más meses en un solo día de fumigación. Con la ayuda de Fedecacao y los técnicos de la UMATA se hicieron los respectivos reportes quejas ante la DIRAN, pero solo a dos de estas personas les dieron recursos de compensación económico por estos errores” (Fedecacao Carpeta 84 Archivo ANLA, 2012, p. 58).

2.4) Las denuncias de las comunidades y poblaciones fumigadas.

Entrevistador: ¿En qué año fueron las fumigaciones acá?

Líder campesino: Vienen desde el 2000 pasaditos, cerca del 2002, en el 2002, entre 2001 y 2002. (A) nosotros nos fumigaban hasta 15 días seguidos, nos fumigaban en la vereda. En la finca de nosotros se iban de aquí para allá y luego de adentró para acá y nos llegaba en toda la escuela.

E: Y, ¿Cómo les afectó?

LC: No pues, en todo. Nosotros teníamos sembrado hectárea y media en plátano y chiro, lo que llaman para hacer bocadillo, se nos acabó la comida, el maíz, la yuca, todo

eso, no quedó nada. Quedamos sin comida, lo único que quedó fue como para la panela. Teníamos unas vacas, como nos fumigaron los potreros nos tocó coger y salir del ganado e ir corriendo con eso. Ya mi hermano se vino al pueblo, se arrendó una piecita y se pusieron a darle estudio a los niños. Y así se fue yendo el ganado. Nosotros aquí cuando se tiene ahorritos se empieza a invertir en ganado y cuando se está en crisis, el ganado lo salva a uno.

(Entrevista Personal. Líder Campesino Puerto Asís. 12 de mayo 2018)

En Puerto Asís y Tumaco, la fumigación no acabó con la coca, pero sí acabó con el poco bienestar que los campesinos habían obtenido de este cultivo. Incluso, las fumigaciones terminaron afectando zonas sin coca —como se ha mostrado en este informe—, así como áreas donde se estaban desarrollando proyectos de sustitución o de desarrollo alternativo. A partir de la recopilación de denuncias hechas por las comunidades a la Defensoría del Pueblo y a través de entrevistas realizadas a líderes y lideresas campesinas en ambos municipios, reconstruimos algunos de estos episodios de reclamo de las comunidades al gobierno por las afectaciones de la aspersión a los cultivos legales, a los proyectos de sustitución y a la violación del derecho a la consulta previa en el caso de los consejos comunitarios del Pacífico Nariñense.

Afectaciones a cultivos lícitos y de pancoger.



Fotografía 1: Árbol de cacao en Tumaco. De acuerdo con los dueños del cacao de la foto, entre los años 2006 y 2007 las fumigaciones afectaron los cultivos de cacao y plátano que tenían ubicados en sus predios. Según sus vivencias, la fumigación afectó los suelos y no se han podido recuperar. Hoy en día sigue naciendo este “cacao carbón” como ellos lo denominan. Fotógrafo: Diego Lagos

Líder Campesino: La fumigación tiene dos acciones trascendentales que hemos visto: el veneno que cae y el que se levanta; y el que se levanta no sabemos dónde vaya a parar porque la atmósfera se lo va a llevar luego y no sabemos dónde repose después. Entonces, desde que se inició la fumiga, ha venido causando daños. El glifosato no cae donde lo echan y los cultivos de pan coger, los bosques, todo se perdió, se pudría, el río quedó pelado. Entonces los que no conocen dicen que la tala es de los cultivos de coca, pero no miden las consecuencias del glifosato y lo que ha hecho. Por lo menos la palma africana hasta el 2003 era bien, en el 2004 empezó a morirse, y de ahí en adelante la palma no dio un brinco, porque el veneno lo echaban por donde ellos querían, la idea era botar el glifosato.

(Entrevista Personal Líder Campesino Tumaco. 22 septiembre 2019)

Uno de los principales reclamos desde distintos sectores hacia el programa de aspersión son las afectaciones directas e indirectas que tiene esta estrategia sobre el medio ambiente y los cultivos legales de las comunidades. Como lo planteaba el líder en el anterior segmento, la aspersión no solo afectó los cultivos ilícitos, sus daños han sido más generalizados. Adicionalmente, para las comunidades del Pacífico Nariñense, las denuncias han expuesto que durante los años 2007-2008, las aspersiones en la región no respetaron el proceso de consulta previa ni para las comunidades indígenas ni para los consejos comunitarios. En la siguiente tabla (8) se recopilan algunos datos obtenidos en los informes de riesgo y notas de seguimiento que realizó la Defensoría del Pueblo en estos municipios. La denuncia más común que se encuentra en estos documentos es la afectación a los cultivos de pancoger de las comunidades.

Tabla 9: Denuncias sobre afectaciones por parte de las comunidades a la Defensoría del Pueblo

Tipo de Documento	Fecha del Documento	Nombre del Documento	Municipio	Afectación de las aspersiones
Informe de Riesgo	23-may-07	Informe de Riesgo No. 010 de 2007	El Charco, Iscuande, La Tola y Olaya Herrera	En el municipio de El Charco de acuerdo con las denuncias de funcionarios municipales, la fumigación a través de la aspersión de glifosato, sigue siendo recurrente en el municipio. En el 2006 se presentaron más de 200 denuncias relacionadas con la fumigación de cultivos de pancoger, de las cuales tan solo dos tuvieron respuesta favorable. En el 2007, la fumigación aérea en territorios colectivos y resguardos indígenas se ha venido realizando sin consulta previa.

Tipo de Documento	Fecha del Documento	Nombre del Documento	Municipio	Afectación de las aspersiones
Informe de Riesgo	31/10/2007	Informe de Riesgo No. 027 de 2007	Barbacoas, Magüi-Payán y Roberto Payán	En el municipio de Roberto Payán existen seis consejos comunitarios; el 90% de estos territorios cuenta con cultivos de uso ilícito, los cuales han sido fumigados intensivamente. Al respecto, los pobladores han formulado denuncias ante las autoridades acerca de daños producidos por la fumigación a los cultivos lícitos y por la pérdida de animales, sin que haya mediado alguna respuesta. El proceso de fumigación lo han realizado las autoridades estatales sin cumplir el mecanismo de consulta previa, desconociendo el carácter de territorios colectivos.
Informe de Riesgo	4/12/2008	Informe de Riesgo No. 029-08 A.I	Tumaco, Francisco Pizarro, Mosquera	En los municipios, los cultivos ilícitos implicaron la fumigación aérea, vaciando los territorios colectivos y resguardos. En el 2004, se realizó la primera fumigación en el resguardo Eperara, afectando la salud de los niños (as), ancianos(as), y de los productos de pancoger”.
Nota de Seguimiento	24/08/2012	NOTA DE SEGUIMIENTO N°013-12 Cuarta Nota al Informe de Riesgo N° 029-07 Emitido el 31 de octubre 2007	Barbacoas, Magüi-Payan y Roberto Payan	De acuerdo con las manifestaciones de las comunidades, los procesos de erradicación de cultivos de uso ilícito, bien sea por aspersión o por medio manual, están afectando los cultivos de pancoger para la subsistencia y la comercialización, además expone a la población ante los eventuales hostigamientos, y ataques de la guerrilla contra los erradicadores manuales protegidos por integrantes del EMCAR, y del Ejército Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en informes y notas de seguimiento de la Defensoría del Pueblo

La pérdida de los cultivos, de la biodiversidad y otro tipo de afectaciones que vivieron las comunidades fumigadas también se puede evidenciar en los siguientes relatos recolectados:

Entrevistador: ¿A usted lo afectaron las fumigaciones?

Campesino: Claro, bastante

E: ¿Cómo fueron?

C: Aquí, por ejemplo, vea ese palo, ese palo de cuántos años sería; este es un palo que se llama Chanul, un palo fino, y vea todo eso es cuestión de la fumiga, lo quemó. Este palo era parado, la fumiga lo secó y se cayó el palo. Esto era selva, palos gigantes, la fumigación toda la madera buena la quemó; todo el plátano se secó, la yuca. Nosotros sembramos la coca, sí, pero también sembramos comida, el maíz o el chocolate también.

(Entrevista Personal Campesino Tumaco. 27 abril 2019)



Fotografía 2: Cultivo de plátano en Tumaco. Los dueños del cultivo de plátano nos manifestaron que al igual que el cultivo de cacao, el plátano “nacía muerto”. Desde las fumigaciones, la tierra no se ha vuelto a recuperar y los productos lícitos siguen presentando estas afectaciones. Fotógrafo: Diego Lagos.

Entrevistador: ¿La fumigación fue como ese punto dónde se acabó todo?

Líder 1: La crisis de todos los agrícolas

Líder 2: Y no solamente la coca, ahí nos llegó pestes, acabó con otros cultivos, se disminuyó notablemente los peces en los ríos, eso mató todo.

Líder 3: Las tierras se volvieron estériles sembraban y no pegaba ni plátano, nada.

Líder 2: En ese tiempo usted sembraba colinos de plátano y usted cansado lo cambiaba, usted hoy siembra y se está infectando.

E: ¿La fumigación trajo enfermedades?

L2: Claro, muchas con los animales, con los campos y no solo con los animales domésticos, sino los animales silvestres, este territorio acá ha sido muy afectado por los grupos, por la coca, por el mismo gobierno, por el mismo Estado, y más por el abandono que nos ha tenido el Estado que no ha prestado atención necesaria para poder salir de la misma situación en la que nos pusieron.

(Grupo Focal. Líderes afrocolombianos Tumaco. 23 febrero 2019).

Entrevistador: Y antes de ese programa de familias guardabosques acá la vereda se vio afectada por fumigaciones.

Líder 1: Pues pasaban por el río Cocaya, pasaban por aljibes.

Líder 2: No respetaban que hubiera plátano, yuca, maíz todo lo barrían. Por eso la gente ya ni sembraba, ni comía

Líder 3: La tierra ya no servía ni para sembrar.

E: ¿Si acababa las fumigaciones con la coca?

L2: Claro acababa la coca, acababa la comida, qué hacía uno, trabajar y ya, venirse al pueblo a que alguien hacerle aseo, lavar ropa, cocinar, pues siempre eso que uno está enseñado a trabajar en la finca, todo eso uno sabe, aquí le toca comprar todo, el agua no porque tenemos el aljibe. Ya a las fincas qué vamos a ir a sembrar si ya las tierras quedan como estériles.

(Grupo Focal líderes campesinos Puerto Asís. 10 de mayo 2018).

Afectaciones a los proyectos de desarrollo alternativo.

Otra afectación común ha sido la destrucción de cultivos ligados a proyectos de sustitución. La falta de coordinación entre la erradicación forzada y la sustitución ha conllevado a que en muchos casos los proyectos terminen fracasando porque fueron destruidos por la aspersión aérea. La experiencia en Puerto Asís representa de forma significativa este patrón, dada la ejecución en el municipio de varios programas de sustitución que a su vez fueron patrocinados en el marco del Plan Colombia. Uno de estos intentos de sustitución se denominó Pactos Sociales de Erradicación Manual de Cultivos de Coca. Según la resolución defensorial No 026 del 2002, los pactos “son acuerdos explícitos y colectivos que comprometen tanto al Gobierno como a la comunidad con el éxito del proceso de erradicación y generación de alternativas económicas lícitas y sostenibles para el departamento de Putumayo” (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 15)

Durante el año 2001 se celebraron entre el gobierno y las comunidades pactos sociales en nueve municipios del departamento del Putumayo (Mocoa, Villagarzón, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Puerto Leguízamo, Orito, Valle del Guamuez, San Miguel y cabildos indígenas) que incluían a 33.675 familias según el informe de la Contraloría (2001) y a 37 mil familias según Vaicius & Isacson (2003). Los recursos eran manejados mediante el fondo del PLANTE e incluía una inversión de 2 millones de pesos por familia destinados a la ejecución de un proyecto alimentario, la entrega de insumos y herramientas agrícolas (Contraloría General de la República, 2001, p. 41).

La doble estrategia aspersión-desarrollo alternativo terminó desincentivando el programa, pues la aspersión afectó a las familias comprometidas con los Pactos y a otras comunidades que se habían acogido a iniciativas de desarrollo alternativo anteriores al Plan Colombia. En el informe defensorial No. 1 de la Defensoría se denuncia lo siguiente:

Durante la visita realizada al Putumayo, esta Defensoría recibió denuncias de fumigaciones efectuadas sobre zonas en las que las comunidades habían suscrito actas de intención o de compromiso de erradicación manual. Según los denunciante, el Gobierno nacional había manifestado que, con la suscripción de estas actas, ya no procedían las fumigaciones y se iniciaba el proceso que culminaría con la firma de los Pactos de Erradicación y Desarrollo Alternativo. Durante la visita realizada al Putumayo, esta Defensoría recibió denuncias de fumigaciones efectuadas sobre zonas en las que las comunidades habían suscrito actas de intención o de compromiso de erradicación manual. Según los denunciante, el Gobierno nacional había manifestado que, con la suscripción de estas actas, ya no procedían las fumigaciones y se iniciaba el proceso que culminaría con la firma de los Pactos de Erradicación y Desarrollo Alternativo. (Defensoría del Pueblo, 2001a)

En el mencionado documento de la Defensoría se exponen afectaciones ambientales, sociales y económicas que ha tenido la aspersión aérea sobre el departamento del Putumayo. Frente a lo ambiental, se reconoce el aumento de la deforestación, la contaminación de los cuerpos de agua y la migración de fauna; con respecto a lo social se ha perjudicado la seguridad alimentaria en la región, la aspersión aérea ha afectado los cultivos lícitos,

la fumigación también ha ocasionado desplazamientos forzados (Defensoría del Pueblo, 2001a). Posteriormente, en la resolución defensorial No. 004, la Defensoría (2001b) recomienda al CNE suspender las aspersiones aéreas en el departamento de Putumayo hasta tanto no se georreferencien los territorios donde se aplican programas de desarrollo alternativo. Para el año 2002, la Resolución Defensorial 026 indicó el gran número de quejas que había recibido por las aspersiones aéreas con glifosato. Según la entidad, la mayoría de las quejas provienen de firmantes de pactos que habían erradicado el 100% de la coca y donde se encontraban cultivos de yuca, plátano, maíz, árboles frutales y pastos. Sobre el proyecto de Palmito, icónico del desarrollo alternativo de Putumayo, la Defensoría afirmó que 34 beneficiarios se vieron perjudicados por la aspersión. Nuevamente en el documento, la Defensoría recomienda al CNE suspender las erradicaciones hasta tanto no se solucionen las afectaciones con los cultivos legales o los proyectos de desarrollo alternativo (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 23).

En el trabajo de campo en Puerto Asís, recopilamos el siguiente relato que cuenta la historia de incumplimiento de la sustitución en el marco de estos Pactos de Erradicación durante el Plan Colombia:

Líder 1: En el Plan Colombia si estuvimos, pero el plan Colombia como eso fue ahorita comenzando con el presidente de ASOJUNTAS, eso fue un fracaso, eso no fue concientización, nos dijeron vayan y firmen [...] Después eso lo cogían a uno y le daban cosas que no tenían valor, ahí lo metía uno caro, ahí para completar dos millones de pesos en esa temporada, los animales flacos, cosas que no tienen precio

Líder 2: Fue cuando nos dieron el ganado y nos mandaron a fumigar-

L1: Sí exacto, después de que nos dieron eso fue.

[...]

Entrevistador: Ustedes firmaron acuerdos, llegaron a unos compromisos y no les cumplieron, o les cumplieron a medias con animales flacos, dice usted. Luego, después de eso se retiran y viene la fumiga y ¿Qué efectos tuvo eso para ustedes?

L2: Desplazamiento

L1: Claro, es que ahí fue la cuestión, el desplazamiento, por ejemplo, unos cogieron para un lado y otros para otro, no le digo que yo fui a parar para allá la frontera del Ecuador, después de que me fumigaron yo fui a parar por allá.

(Grupo Focal líderes Puerto Asís. 05 de agosto 2018).

Algunas de las personas que hemos entrevistado en Puerto Asís han afirmado cómo los cultivos alternativos, como la pimienta o el sasha inchi, promovidos por proyectos de sus-

titución fueron en su momentos afectados y destruidos también por la aspersión:

Líder Campesino: Aquí en el 2007 nos fumigaban con una diferencia de 15 días. Y la última fumigación que hubo aquí fue en el 2012, que nos fumigaron cultivos de pimienta, de cacao, nos fumigaron un cultivo que teníamos aquí atrasito, de árboles maderables del SENA. Yo estaba estudiando una tecnología con el SENA, aquí hicimos la pasantía, pero de eso no quedó nada, y ahí está la secuela. A pesar de que ha cambiado, ahí le sembré plátano y maíz, el maíz quedó pequeñito [...] Después volvimos y sembramos plátano y maíz y siguió lo mismo.

(Entrevista Personal. Líder Campesino Puerto Asís. 21 septiembre 2018).

Entrevistador: ¿Ustedes plantearon ese programa de sustitución, con que iban a sustituir?

Líder Campesino: Se planteó, fue que con la fumiga se acabó la semilla de los cultivos agrícolas. La idea era salir de la fumigas.

E: Ustedes dicen que le incumplieron, ¿Cómo le incumplió el gobierno?

L: Había proyectos que no llegaron, algo de seguridad de alimentaria, remesas de 700 mil pesos, pero nos entregaron realmente fue con nada. Una remesa de 30 mil pesos nos dieron, un aceite en bolsas.

E: ¿Qué entidad les dijo eso?

L: La USAID dijo que nos iba ayudar con pimienta con 10 hectáreas. La pimienta la dieron, pero volvió la fumiga. Nos dieron como para 100 familias los proyectos, en ese tiempo éramos 147 familias. Participaron varias veredas para ver el proceso, íbamos hacer un piloto. Estuvo el Centro Provincial estuvieron varias instituciones, pero se hicieron mal.

(Grupo Focal líderes Puerto Asís. 29 febrero 2019)

CONCLUSIONES

El diseño del programa de aspersiones no contempló mecanismos directos que permitieran la participación de mandatarios locales ni de sectores de las comunidades afectadas por la política en la toma de decisión de las aspersiones. Ante esta ausencia de las voces

desde los territorios, distintas expresiones locales han manifestado su oposición al programa. El recuento de estos episodios permite evidenciar que en cuanto a la aspersión aérea son distintos los sectores que se han unido a las voces de rechazo frente al programa. Este amplio consenso da cuenta de los profundos impactos e implicaciones que genera una acción estatal de las características de las fumigaciones. En estos términos, el objetivo de acabar con los cultivos ilícitos no puede significar una vulneración masiva de derechos de la población cultivadora y habitante de estas regiones. Asimismo, esta oposición local reivindica la democratización de la política contra las drogas y la promoción de una intervención efectiva de los mandatarios locales y las comunidades étnicas y campesinas en la toma de decisión sobre las estrategias antinarcóticas.

BIBLIOGRAFÍA

CNMH. (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Centro Nacional de Memoria Histórica. http://files/4609/petroleo-coca-despojo-territorial_CNMH.pdf

Contraloría General de la República. (2001). *PLAN COLOMBIA Segundo Informe de Evaluación*. Contraloría General de la República.

Declaración final del foro “El Sur Evalúa el Plan Colombia. (2011).

Defensoría del Pueblo. (2001a). *Informe Defensorial No. 1 Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo*.

Defensoría del Pueblo. (2001b). *Resolución Defensorial No. 004*.

Defensoría del Pueblo. (2002). *Resolución Defensorial No. 026*.

Díaz Rivillas, F. de B. (2002). *Política exterior de los EE. UU. Hacia Colombia: el paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares de apoyo al plan Colombia y la región andina*. <https://gredos.usal.es/handle/10366/72558>

Gutiérrez, F. (2020). Fumigaciones, incumplimientos, coaliciones y resistencias. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2), 471–507. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9146>

Gutiérrez, F., & Barón, M. (2008). Órdenes subsidiarios. Coca, esmeraldas: la guerra y la paz Coca, Emeralds: War and Peace. *Colombia Internacional*, 67(192), 121–5612.

Isacson, A. (2000). The 2000-2001 Colombia Aid Package by the Numbers. *Center for*

International Policy, 5.

Isacson, A. (2001). The Contents of the Colombia Aid Package. *Center for International Policy*. https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/aidsumm.htm

MEROS. (2015). *Putumayo: Sembrando vida, construyendo identidad. Historia de la Mesa Regional 2006-2014* (C. D. para la Paz (Ed.)).

Observatorio de Drogas de Colombia. (2016). *Caracterización Regional de la Problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Nariño*. Min Justicia & UNODC.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2009). *Dinámica reciente de la violencia en la Costa Pacífica Nariñense y Caucana y su incidencia en las comunidades afrocolombianas*. Programa Presidencial de derechos humanos y dih. http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/dinamica_costanarinoweb.pdf

Oficina del Alto Comisionado para la paz. (2018). *Tomo IV La discusión del punto 4*. Biblioteca del proceso de paz con las FARC-Presidencia de la República.

Pinto, M. (2004). *Entre la represión y la concertación: los cocaleros en el Chapare y en el Putumayo*.

PNUD. (2010). *Nariño: Análisis de la conflictividad*.

Ramírez, M. C. (2001a). Los movimientos cívicos como movimientos sociales en el Putumayo: el poder visible de la sociedad civil y la construcción de una nueva ciudadanía. *Movimientos Sociales, Estado y Democracia En Colombia*. CES, Universidad Nacional de Colombia/ICANH. Bogotá.

Ramírez, M. C. (2001b). *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias. <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=IDEA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=001897>

UNODC. (2004). *Censo de cultivos de coca en Colombia 2003*.

UNODC. (2005). *Censo de cultivos de coca en Colombia 2004*.

UNODC. (2012). *Cultivos de coca estadísticas municipales censo 31 de diciembre de 2011*. https://www.unodc.org/documents/colombia/Documentostecnicos/COCA_MUNICIPIOS_2011_internet.pdf

Vargas, J. (1996). Siete días de paro y no hay ningún acuerdo. *La Nación*.

Información de prensa

Bermudez, A. (2017). 'Sembrar coca no es un derecho, es un problema': Antonio Navarro. *Pacifista*. <https://pacifista.tv/notas/sembrar-coca-no-es-un-derecho-es-un-problema-antonio-navarro/>

El Diario del Sur. (1994a). LA FUMIGACIÓN DE COCA, UN MICO GRINGO CON OLOR A DEA. *El Diario Del Sur*.

El Diario del Sur. (1994b, November 21). DEA PLANEA INVADIR A PUTUMAYO Y GUAVIARE. *El Diario Del Sur*.

El Diario del Sur. (1996). El paro es liderado por la subversión. *El Diario Del Sur*.

El Tiempo. (1994). EXIGEN PLAN DE SUSTITUCIÓN: *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-85647>

El Tiempo. (1996a). EL PARO DEJA CUATRO HERIDOS. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-420376>

El Tiempo. (1996b, August 17). GOBERNADORES PIDEN REVISAR EL PLANTE. *El Tiempo*.

El Tiempo. (2012). "Fumigar no acaba con coca en Nariño": Gobernador. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12230469>

La Nación. (1996). PLANTE, EVALUADO Y CRITICADO. *La Nación*.

Pachecho, M. (2021). Acuerdos de Raíz, así va el programa con el que Nariño le dice no al glifosato. *El Espectador 2*. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/acuerdos-de-raiz-asi-va-el-programa-con-el-que-narino-le-dice-no-al-glifosato/>

Prensa Verde. (1994, December 6). Grupo ecológico juvenil protesta por fumigación. *El Diario Del Sur*.

Semana, R. (2001). Drama en Nariño. *Revista Semana*. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:i-abEW32Pt0J:https://www.semana.com/nacion/articulo/drama-narino/47385-3+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>

Verdad Abierta. (2015). Las fumigaciones no se acabarán en Nariño. *Verdad Abierta*. <https://verdadabierta.com/las-fumigaciones-no-se-acabaran-en-narino/>

Entrevistas

- Entrevista Personal. Líder Campesino Puerto Asís. 12 de mayo 2018
- Grupo Focal líderes campesinos Puerto Asís. 10 de mayo 2018.
- Entrevista Personal. Líder Campesino Puerto Asís. 21 septiembre 2018).
- Grupo Focal líderes Puerto Asís. 05 de agosto 2018.
- Entrevista Personal Líder Campesino Tumaco. 22 septiembre 2019.
- Entrevista Personal Campesino Tumaco. 27 abril 2019.
- Grupo Focal. Líderes afrocolombianos Tumaco. 23 febrero 2019.
- Grupo Focal líderes Puerto Asís. 29 febrero 2019.

