

OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN Y REGULACIÓN DE
DERECHOS DE PROPIEDAD AGRARIA

FUMIGACION: DAÑOS A LA SALUD DEMOCRATICA

RESUMEN EJECUTIVO

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.



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.

