transnational institute

Informe sobre políticas de drogas No. 38
Octubre de 2011

La política de Desarrollo Alternativo de USAID en Colombia

Un análisis crítico

Por Ricardo Vargas Meza [1]

La política de desarrollo alternativo (DA) de la agencia estadounidense de ayuda al desarrollo internacional (USAID) en Colombia surgió en el año 2000 en el contexto del Plan Colombia. De los 869 millones de dólares con los que contó inicialmente este programa antinarcóticos, 123,5 millones se destinaron para USAID en Colombia, y de esto, 42,5 millones para los programas de DA en el país. El objetivo era generarles a los campesinos oportunidades lícitas de ingreso y empleo mediante la instrumentación de proyectos condicionados a la erradicación de sus cultivos de uso ilícito y al compromiso de no iniciar este tipo de cultivos en el futuro.

El programa ha tenido varias fases. En la primera (2001-2004) se usó el modelo de la sustitución de cultivos con el objetivo de generar empleos alternativos con inversiones del sector privado para garantizar la seguridad alimentaria. Este esquema aplicaba para los cultivos ilícitos la exigencia previa de 'cero coca' en las zonas en donde se intervino. El Putumayo fue el área piloto del programa, el cual se acompañó de una ofensiva militar en el sur del país. Pero mientras las acciones militares y de erradicación progresaron en la zona no sucedió lo mismo con el desarrollo alternativo en esas mismas áreas.

En la segunda fase (2005-2008) USAID decidió modificar la sustitución como indica-

Puntos clave

- El Desarrollo Alternativo no debe estar inscrito en un enfoque de seguridad militarizada como el que domina hoy en Colombia. Más que una acción dirigida a mostrar resultados en términos de la reducción de áreas de ilícitos, el Desarrollo Alternativo debe inscribirse en el marco de una propuesta de desarrollo rural y regional.
- Los programas de Desarrollo Alternativo deben asegurar la construcción de procesos sociales con la participación de las comunidades en todo el ciclo de los proyectos, incluida su formulación.
- Antes de intervenir en escenarios de conflicto, como sucede en la mayor parte de las zonas cocaleras o involucradas en corredores de tránsito, la cooperación internacional debería establecer diagnósticos detallados sobre aspectos como: cambios en la estructura de tenencia de la tierra por razón del conflicto; presencia de poderes emergentes provenientes del narcotráfico, paramilitarismo u otro actor armado; situación de las organizaciones legítimas y reconocidas de la comunidad (comunidades afro e indígenas); entre otros.
- Una redefinición del rol del Desarrollo Alternativo debe partir de un reconocimiento del proceso mafioso de control territorial y de un examen del enfoque contrainsurgente basado en la simbiosis "desarrollo y seguridad". La cooperación internacional debería encarar una reflexión de fondo sobre estas materias.

dor central del DA y se propuso trabajar con las comunidades buscando generar una cultura de prácticas económicas dentro de la legalidad. Con esta inspiración se desarrollaron principalmente los programas "Más Inversión para el Desarrollo Alternativo" (MIDAS) encauzado al fortalecimiento del sector productivo, y "Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal" (ADAM) enfocado en el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad. Pero USAID mantuvo el condicionamiento de 'cero coca' para intervenir con los programas. Además, el concepto de comunidad que maneja USAID se corresponde más con un concepto de sociedad en el que se producen procesos de individualización e incorporación de la empresa privada, distante de la comunidad tradicional campesina de las regiones intervenidas. La tercera y actual fase (2009-2013) es una reformulación de la política implementada en el periodo anterior.

Antes de examinar los principales aspectos de la política de DA de USAID y sus desarrollos a lo largo de estas fases, es necesario describir el contexto colombiano en el que se despliegan estos programas, es decir, cuál es la situación en materia de drogas y seguridad en el país y las políticas correspondientes aplicadas por el Gobierno colombiano en esos periodos en los que el DA pasó de ser principalmente una estrategia de desarrollo a ser principalmente una estrategia de seguridad.

LA POLÍTICA PARA LOS CULTIVOS ILÍCITOS DEL GOBIERNO DE URIBE

El Programa de Desarrollo Alternativo establecido oficialmente en el primer periodo de Uribe (2002-2006) partió del diagnóstico de un agravamiento del conflicto armado, situación que derivaba, en gran medida, de la capacidad de acceso de los grupos armados a los recursos del narcotráfico. Por ello el Gobierno propuso en sus planes de desarrollo que "la lucha contra los grupos terroristas, de narcotraficantes y de delincuencia transnacional organizada se centrará en el ataque a sus estructuras financieras".[2]

El enfoque del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario" establece una simbiosis entre cultivos ilícitos y guerra insurgente con efectos directos en el poder del control territorial de las guerrillas. Además, ubica el problema de las drogas en las zonas productoras y, por tanto, en los cultivos ilícitos y su relación con el conflicto. Las consideraciones de orden socioeconómico que incidían en la extensión social del problema de los cultivos ilícitos entraron a ocupar un papel complementario a las acciones dirigidas a resolver el problema de seguridad, el cual fue asociado al control territorial de los insurgentes. De este modo, el desarrollo alternativo terminó como un componente de la llamada estrategia de seguridad democrática del presidente Uribe.

Al dársele prioridad al tema de la reducción de áreas de cultivos ilícitos, el DA quedó estrechamente relacionado no sólo con las entidades responsables del control de la producción, sino con la Policía Antinarcóticos, el Ministerio de Defensa, y las FF. AA. Así mismo, su inserción se sitúa también en el contexto del control del tráfico (interdicción, control del lavado de activos y control al tráfico de precursores) en donde aparecen otras entidades de seguridad como la Armada Nacional, y de investigación criminal, como la Fiscalía Nacional.

Este enfoque se distancia ampliamente del énfasis que hacen entidades de cooperación internacional que perciben el desarrollo alternativo como una contribución enfocada en la promoción de acciones de desarro-

llo que contribuyen a evitar el agravamiento del problema por las condiciones de pobreza y marginalidad de algunas regiones. Bajo este enfoque, el control de drogas es un instrumento que sirve para promocionar el desarrollo humano, y la reducción de los cultivos ilícitos es un resultado del proceso de desarrollo integral.[3]

La política de 'seguridad democrática' (cooperación militar y recuperación de áreas) de la primera administración de Uribe reúne el uso de la fuerza disuasiva (tradicionalmente en manos de los organismos de seguridad del Estado) con los programas de DA. La incorporación de los Grupos Móviles de Erradicación (GME)[4] como una parte de la misma política de DA es una clara señal de que la principal finalidad del proceso, antes que el desarrollo mismo, es la disminución de las áreas de cultivos de coca. Así, predominan el uso de la fuerza y la exigencia de la erradicación previa, y junto a esto la criminalización de los productores.

También es notorio en este período, la poca presencia del DA en las zonas en donde más se fumigaban cultivos ilícitos. En esas zonas primó, y aún domina, el uso de la fuerza a través de la erradicación manual forzada o por aspersiones aéreas. En ese sentido, se presentó un fuerte desequilibrio entre la intensidad del uso de la fuerza y las alternativas de vida para las comunidades.

Por otro lado, la idea de estructurar un perfil de DA que reconociese la especificidad del problema ambiental que acarrea la economía ilegal de la coca fue, sin duda, un acierto del presidente Uribe. Sin embargo, a la hora de diseñarlo y estructurarlo no se logró concretar una acertada estrategia. El Programa de Familia Guardabosques (PFGB) no logró estructurar para las zonas más pobres y marginadas, una sostenibilidad de la parte productiva, por ausencia de una política que afrontase la compleja interrelación de problemas de orden social, político, económico y ambiental de esos territorios. El PFGB representa sólo una congelación temporal (durante el período de vigencia de los subsidios) del problema agrario existente en el país. La crisis del modelo del PFGB dejó después al campesino en una situación de riesgo de resiembra por lo cual sería nuevamente criminalizado.

En 2004 se creó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), al cual pertenecen las entidades del Gobierno colombiano que complementan y apoyan la recuperación militar del territorio con programas sociales y económicos. Las acciones sociales pasaron a hacer parte de la estrategia de legitimación de las Fuerzas Armadas en las zonas en donde ingresaba la fuerza pública "con el apoyo del Comando Sur de los Estados Unidos".[5] En el periodo 2002-2006 el costo del incremento de la fuerza pública fue de unos 1.100 millones de dólares, además de los equipos entregados originalmente en el marco del Plan Colombia para la guerra antidrogas. Este material pasó a ser utilizado, sin restricciones, para los fines centrales de la estrategia de seguridad democrática.

A finales de 2006, un balance gubernamental de la aplicación del DA en los últimos cuatro años concluía que la articulación entre el Plan Colombia y la estrategia de seguridad democrática había sido un éxito. Las fuerzas armadas se han modernizado, han ampliado notoriamente su pie de fuerza, y tienen ahora mayor capacidad de combate y de acompañamiento de las operaciones aéreas de erradicación. Estos resultados posibilitan la continuación de esta misma política con el fin de consolidar los logros y hacerlos permanentes en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas, el crimen organizado, y para afianzar la reactivación

del tejido social en Colombia. Todo lo cual, según la tesis oficial, redunda en mayor gobernabilidad, fortalecimiento institucional y una democracia consolidada.[6]

Colombia en el contexto hemisférico – El hecho de que en Colombia existen territorios en los que no hay control estatal es motivo de preocupación para EE.UU. en relación con el desenvolvimiento del poder insurgente en estas zonas y la presencia de cultivos de coca. Este concepto de territorios sin control estatal (*lawless areas* o *ungoverned territories)* desarrollado por importantes *think tanks* estadounidenses se configura hoy como un eje transversal de las estrategias de seguridad que apoya Washington en los países con territorios bajo control de fuerzas percibidas como amenaza al poder estatal. La inseguridad está relacionada también con los riesgos para las inversiones del capital transnacional en esas áreas y con los obstáculos para el acceso a recursos estratégicos.[7]

Para este tipo de territorios EE.UU. recomienda en Colombia un fortalecimiento de la gobernabilidad que contrarreste la acción de la guerrilla enfatizando la cooperación en seguridad para tratar los problemas de esos territorios. La novedad de esta política con respecto al Plan Colombia del primer periodo Uribe es que mientras el Plan Colombia era básicamente una estrategia antinarcóticos que buscaba vincular de alguna manera la lucha contrainsurgente, a partir de ahora "el terrorismo y el narcotráfico constituyen una misma empresa criminal". De acuerdo con esta estrategia, "las fuerzas militares tendrán la misión de realizar las operaciones de choque donde persisten concentraciones de cultivos ilícitos y grupos armados ilegales.[8]

En este periodo se articula la fase de consolidación del control del territorio en cuyo contexto aparece la Doctrina de Acción Integral (DAI) del Gobierno de Uribe, destinada a garantizar el control territorial. Esta doctrina se dirige principalmente a zonas donde persisten los cultivos ilícitos y los grupos terroristas, y a zonas donde haya habido desmovilización paramilitar. La DAI permite combinar el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado y la comunidad, de forma que los miembros de la fuerza pública apliquen principios y protocolos para adelantar una adecuada coordinación con los representantes de las demás instituciones del Estado.[9]

Es en este contexto de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico – que descuida que los problemas asociados a los cultivos ilícitos deben ser reconocidos en primera instancia como problemas sociales de base – que se despliegan los programas de ayuda de USAID en los periodos que consideramos en los siguientes apartados.

USAID (2005 – 2008)
Un desarrollo alternativo sin incidencia en las zonas productoras

Una de las características más importantes de la política de DA de USAID para Colombia en el período 2005-2008 fue la definición de un criterio de focalización que tomó como punto de referencia la frontera agrícola. La primera administración del presidente Uribe (2002-2006) manejaba este mismo criterio. Adicionalmente, USAID estableció una subregionalización en el interior de esa gran área, seleccionando determinados Corredores Económicos Productivos (ver mapa No. 1). USAID trabajó con un criterio de corredores económicos que toman sobre todo en cuenta aquellas zonas que poseen condiciones favorables en el nivel agronómico (condiciones de suelos, clima), de proximidad a centros urbanos, de infraestructura y de comercialización.

En la práctica se abandonó el criterio tradicional de operar en zonas con una mayor concentración en la producción de ilícitos. Esto se observa claramente al contrastar los mapas 1 y 2: las área en blanco del mapa de USAID/MIDAS corresponden a las áreas de la Amazonía-Orinoquía que registraban en 2007 fuerte presencia de cultivos ilícitos. Lo que delata una notable contradicción con los objetivos básicos del DA de buscar incidir en las zonas que más producen materia prima para las sustancias ilícitas.

Si se sobrepone a esta situación la ubicación de las zonas de seguridad y los modelos de acción estatal del Gobierno colombiano, se observa también que el trabajo de USAID está ubicado en lo que son las zonas de desmovilización paramilitar: Catatumbo, Medio y Bajo Atrato, y Sierra Nevada de Santa Marta. Estas regiones abarcan 25 de los municipios de intervención de USAID a través del Programa Cimientos, un programa financiado por USAID dedicado a la consolidación de la gobernabilidad regional, y desarrollado en alianza estratégica con Acción Social y el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI).

Zonas de frontera del sur de Colombia, como la Amazonía/Orinoquía, continúan catalogadas como zonas de retaguardia de la insurgencia y por tanto como *lawless area*.

Aunque en la mayor parte de estas zonas se desarrolla un escenario de drogas y conflicto armado, no obstante, USAID no comprometió su intervención en esas áreas, las cuales son sólo objeto de la ofensiva militar contrainsurgente y de una fuerte intensificación de las fumigaciones y la erradicación manual forzosa. El rol 'social' en este tipo de territorios (por ejemplo en el bajo Putumayo) lo asume el modelo CCAI con una mayor injerencia de las Fuerzas Armadas.

Al focalizarse los esfuerzos en economías campesinas al interior de la frontera agrícola se jugó un papel predominantemente preventivo frente al problema y se sacrificó una incidencia más directa en las zonas productoras. Igualmente, al incorporar sus programas en el marco de una zonificación gubernamental que tomó como base los avances militares del Estado central, USAID tomó partido por un enfoque que subestima las raíces sociales y económicas del problema de la economía ilegal de los ilícitos, corriendo el riesgo de ser parte de la continuidad de la guerra por otros medios.

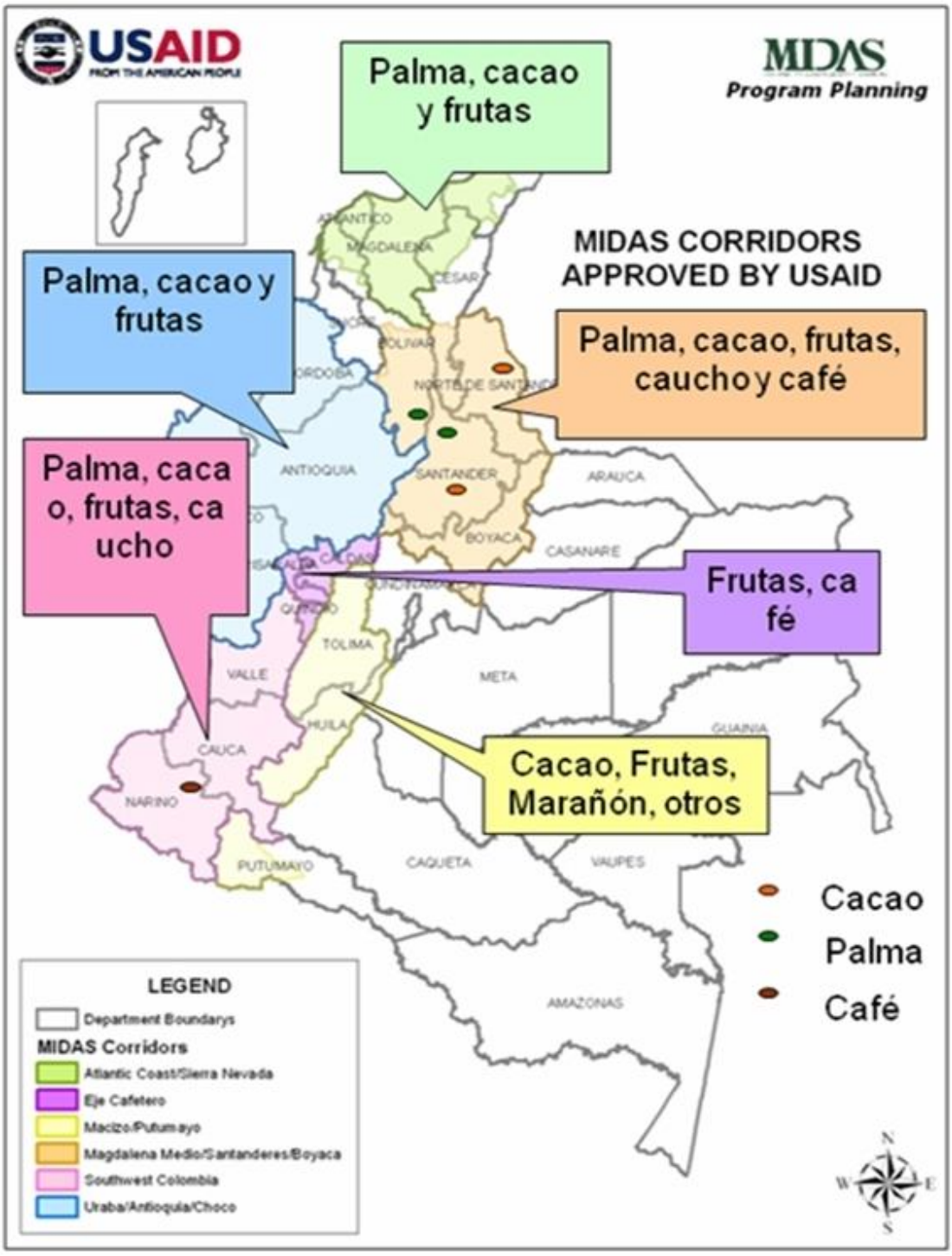
Un reconocimiento de la grave situación de marginalidad social y económica de gran parte de los territorios sembrados con coca, y el fortalecimiento de espacios de concertación entre el Estado central y la institucionalidad regional, local y las comunidades hubieran sido opciones más sanas para los programas de cooperación. La experiencia acumulada por programas como ADAM[10] y MIDAS[11] hubiera podido aportar elementos y metodologías que permitiesen la elaboración de una nueva estrategia dirigida centralmente a las zonas en donde persisten los cultivos ilícitos.

NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ALTERNATIVO DE USAID (2009 – 2013)

La *macarenización* del modelo

La nueva estrategia de USAID en Colombia propone que la mayor parte de sus recursos apoyen lo definido en la Iniciativa Presidencial 001 de marzo 20 de 2009, el llamado Salto Estratégico del Gobierno de Colombia, destinado a consolidar los logros en seguridad en determinadas zonas del país. Efectivamente, la finalidad del Salto Estratégico es el diseño de un mecanismo que haga posible el cumplimiento de los objetivos de la 'política de consolidación de la seguridad democrática'.[12] Pero estos ob-

Mapa No. 1 - Corredores Económicos Productivos Programa MIDAS-USAID



jetivos van en contravía con otros intereses de fomento al desarrollo señalados por USAID.

Por ejemplo, para esta nueva fase USAID señala categóricamente que para tener éxito, las iniciativas de desarrollo requerirán de la plena participación y coordinación de la sociedad civil y el sector privado. Dice que las organizaciones colombianas estarán al frente de cada actividad, ya que este enfoque tiene por objeto desarrollar la capacidad local y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones locales.[13] Pero una intervención hecha en el marco de las definiciones establecidas por el Salto

Mapa No. 2 – Cultivos de coca en 2007 - UNODC

Source: Government of Colombia - National monitoring system supported by UNODC
The boundaries and names shown and the designations used in this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations

Estratégico con los desarrollos conceptuales e institucionales de los CCAI y de los Centros de Fusión de Inteligencia (CFI), hace prácticamente imposible que las comunidades organizadas tengan una participación, no como objetos de una coordinación subsidiaria, sino como sujetos elaboradores y ejecutores del plan de desarrollo regional.

Para lograr que las comunidades ejerzan una incidencia con poder de decisión, dentro de la estrategia regional se debe posicionar un enfoque que promueva un desarrollo rural con visión integral y carácter participativo. Así mismo, habría que establecer el nivel de construcción de capital social,[14] esto es, la existencia de redes horizontales y verticales que facilitan acciones públicas hechas en conjunto y que generan beneficios a la comunidad. En otras palabras, la capacidad de las personas para trabajar en grupo.[15]

Este tipo de enfoque supone una construcción de Estado desde lo local, en donde las comunidades son gestoras de su desarrollo. La estrategia del Salto Estratégico contiene una visión de Estado que llega desde el centro y se impone a las fuerzas sociales, económicas y culturales existentes en la región. Más aún, se trata de un Estado de seguridad militarizado que determina, en última instancia, hacia dónde se debe llevar la inversión socioeconómica, atendiendo la prioridad de la seguridad y la legitimación de las organizaciones estatales que controlan el uso de la fuerza.

Bajo este concepto, las iniciativas de desarrollo tampoco toman en cuenta la especificidad de los problemas regionales y las características socioculturales de sus habitantes. Allí se estandarizan factores como "la reducción de la producción de cultivos ilícitos, el número de oportunidades creadas de empleos legales, el número de personas desplazadas que regresan, el número de excombatientes que se han reintegrado satisfactoriamente, el aumento de los niveles de vida en la región, un traspaso de operaciones de seguridad de los militares a la Policía y el número y la calidad de servicios prestado por el Gobierno".[16]

Este tratamiento estándar abre nuevos factores de inseguridad para las comunidades, ya no solamente la que genera la amenaza de las guerrillas, sino la que generan los grandes poderes económicos que buscan configurar un modelo que excluye la economía campesina, que pasa por encima de los requerimientos de protección de los ecosistemas, que usa la fuerza privada para dirimir conflictos, que en muchos casos se interrelaciona con actividades ilegales y que busca hegemonizar el control político local y regional. Así sucede hoy, por ejemplo, en el sur del departamento de Córdoba o en el área de influencia del Golfo de Morrosquillo, en donde se sigue asesinando a líderes sociales que reclaman la restitución de las tierras usurpadas por poderes tradicionales fusionados con grupos de origen ilegal.

El sentido, carácter y alcance de las amenazas para las comunidades difieren de la visión de inseguridad subyacente en el 'Salto Estratégico'. Esta última visión sobredimensiona unívocamente la amenaza insurgente, simplifica la complejidad de la situación de las comunidades, y banaliza la articulación de los poderes de origen criminal, o de poderes que se mueven en el umbral entre lo legal y lo ilegal, y que se constituyen en una amenaza cierta para las comunidades principalmente rurales.

Particularmente problemática es la relación de los programas de USAID con los CFI que se encuentran en las zonas seleccionadas. USAID ve los centros de fusión como "los principales centros de intercambio de información para asegurar las actividades de integración, coordinación, integración y

sincronización de la seguridad, erradicación, medios de subsistencia y gobernabilidad, tanto entre los sectores como verticalmente con iniciativas en el nivel nacional".[17] Pero estos centros representan más bien un aparato de dominio del Estado (sobre todo para la seguridad) y no son el resultado de un proceso de construcción de legitimidad estatal desde los intereses de los pobladores locales.

Corredores del tráfico de drogas - USAID intentó corregir las limitaciones que ofrecían los corredores económicos del periodo anterior refocalizando los puntos de atención, estableciendo ahora una apuesta más concentrada en zonas donde se articula el conflicto con la economía ilegal de las drogas. Uno de los nuevos conceptos que manejan ahora es el de 'corredores del tráfico de drogas'. El objetivo es controlar el tránsito desde las zonas productoras hacia los puntos de salida internacional. Con esta perspectiva se escogieron, originalmente, cinco corredores:

- Putumayo-Nariño hacia el Pacífico.
- La Macarena hacia el Pacífico vía Buenaventura.
- Sur de Córdoba-bajo Cauca hacia el golfo de Urabá, y Catatumbo hacia la frontera con Venezuela.
- Montes de María (corredor hacia el golfo de Morrosquillo).
- Bajo Atrato (vía frontera con Panamá y golfo de Urabá).

Pero el documento conceptual de la estrategia de USAID no contiene criterios claros sobre la interrelación entre las zonas productoras y las rutas de trasiego, ni frente al rol de las otras entidades que participan con un enfoque de seguridad (*law enforcement)*. Más allá del problema de los cultivos de uso ilícito, el documento no especifica un tratamiento para las otras fases del negocio de la droga ubicadas en esos corredores. No se observa el tratamiento para zonas donde se conjuga el bodegaje, oferta de insumos para el procesamiento, rol de los centros urbanos, y la presencia de organizaciones que articulan las diferentes etapas hasta los puntos de salida.

Es decir, USAID no parte de un diagnóstico específico de cada una de las regiones escogidas como foco de las inversiones sino que parece usar una visión general aplicable a todas. La experiencia de ofensiva militar en áreas de influencia insurgente como La Macarena (zona histórica de asentamiento militar y político de las FARC) y la necesidad de consolidar esa iniciativa de seguridad del Gobierno de Uribe, fue lo que determinó la estructura de los CCAI y de los CFI que operan en los corredores. Pero las otras áreas escogidas no son comparables a La Macarena que se distingue por el peso significativo de las FARC y control geopolítico durante décadas. Las otras áreas incorporan una gama mucho más amplia de actores e intereses en juego en territorios que difícilmente resisten la réplica del modelo de La Macarena tan específico de zonas de influencia guerrillera. Un modelo como el de La Macarena, construido en relación con el rol de la seguridad, es débil cuando se pretende generalizar a otras áreas.

Un buen ejemplo de esto último es el complejo caso del Chocó Biogeográfico, macroregión duramente controlada por el narcotráfico, cuyas diversas zonas como el Medio y Bajo Atrato, son pobladas mayoritariamente por comunidades negras e indígenas con escenarios muy diferentes a los de La Macarena. En este tipo de zonas, la dinámica del conflicto y la presencia de múltiples intereses disímiles precisarían una innovación de las perspectivas de seguridad. Otro

caso muy diferente ofrece la región del Sur de Córdoba y Bajo Cauca.

Allí la instalación de economías ilegales no se puede explicar por una supuesta ausencia de Estado, sino que en su constitución pesan más procesos de "reconfiguración cooptada del Estado" o procesos de criminalización del Estado. En estos casos la ilegalidad no tiene solamente que ver con el narcotráfico sino que existen múltiples fuentes de enriquecimiento en donde la frontera entre lo legal y lo ilegal se ha ido borrando. Además, en casi todas las regiones identificadas como corredores operan las mal llamadas 'bandas emergentes' que además de prestar seguridad al narcotráfico son parte de las estrategias para acceder a múltiples recursos legales e ilegales, y no operan solamente como actores armados del conflicto sino como estructuras de violencia de protección, para el afianzamiento de elites mafiosas.

Con este escenario de fondo, el sentido y el alcance de los programas de USAID que respaldan la estrategia del Gobierno colombiano de consolidación social de territorios suscitan muchos interrogantes.

RECOMENDACIONES

- El Desarrollo Alternativo no debe estar inscrito en un enfoque de seguridad militarizada como el que domina hoy en Colombia. El DA debe ser integral. Esto exige el desarrollo de estrategias socioeconómicas, propuestas innovadoras en la generación de ingreso y empleo más allá de actividades agrícolas, estrategias dirigidas a fortalecer la gobernanza y la seguridad para la población que habita en territorios involucrados en la cadena ilegal.

- Más que una acción dirigida a mostrar resultados en términos de la reducción de áreas de ilícitos, el DA se debe inscribir en el marco de una propuesta de desarrollo rural y regional. Este principio demanda una interrelación planificada de las múltiples entidades de los órdenes nacional, regional y local especializadas en los temas que allí intervienen: desarrollo rural, social, e institucional sostenible.

- Los programas de desarrollo alternativo deben asegurar la construcción de procesos sociales donde la comunidad participa y se empodera en todo el ciclo de los proyectos, incluida su formulación. Esto le permite a la comunidad asumir realmente decisiones respecto a la ejecución de los mismos, y compromisos ciertos y verificables en relación con los cultivos de uso ilícito. Para ello se requiere de un acompañamiento continuo, dirigido a fortalecer el capital social.

- Antes de su intervención en escenarios de conflicto, como sucede en la mayor parte de las zonas cocaleras o involucradas en corredores de tránsito, la cooperación internacional debería establecer diagnósticos detallados sobre aspectos como: cambios en la estructura de tenencia de la tierra por razón del conflicto armado o en relación con éste; presencia de poderes emergentes provenientes del narcotráfico, paramilitarismo u otro actor armado; situación de las organizaciones legítimas y reconocidas de la comunidad (comunidades afro e indígenas); situación de la gobernabilidad local, injerencia de poderes ilegales, presencia de espacios legítimos de convocatoria del conjunto de la comunidad, existencia de mecanismos de veeduría ciudadana.

- Una redefinición del rol del desarrollo alternativo debe partir de un reconocimiento del proceso mafioso de control territorial y de un examen del enfoque contrainsurgente basado en la simbiosis "desarrollo y seguridad". La cooperación internacional debería encarar una reflexión de fondo sobre estas materias.

NOTAS

1. Ricardo Vragas Meza es sociólogo e investigador asociado del Transnational Institute (TNI). Este informe resume los principales argumentos críticos relacionados con la labor de USAID en Colombia desarrollados por Ricardo Vargas en el documento: *"Desarrollo Alternativo, seguridad y conflicto en Colombia: análisis crítico y perspectivas"*, Transnational Institute, abril de 2011.

2. Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo *"Hacia un Estado Comunitario"*, 2002-2006, Bogotá.

3. GTZ, 2001 "Drogas y Desarrollo en América latina" Estrategias, experiencias y ejemplos de proyectos de la labor de GTZ., Eschborn, Alemania, 2001.

4. Véase este documento de Acción Social del Gobierno colombiano justificando la creación de los GME, http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Justificacion.pdf

5. Véase por ejemplo, el documento del Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), *"Balance del Plan Colombia*", septiembre de 2006. p. 26.

6. DNP, Ibídem p. 35.

7. Sobre este punto específico, véase Eric Larson et al. 2004, "Assuring Access in Key Strategic Regions", RAND, Arroyo Center.

8. Véase Presidencia de la República de Colombia, *"Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2013"* .

9. República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, *"Política de Consolidación de la Seguridad Democrática"*, (PCSD) 2007, Bogotá. Pág.12

10. Véase la página web del programa: http://www.adam.org.co/ El hecho de que ADAM partiese del reconocimiento de unas condiciones sociales que abarcan incluso el nivel de alfabetización de una comunidad; la formación de sus representantes del poder local; la formal identidad como ciudadanos, etc., y sobre esa base formulase programas de incidencia para resolver esa situación, pone de presente una visión realista que parte de las características profundas de una comunidad.

11. Véase la página web del programa: http://www.midas.org.co/newweb/midas/index.html

12. Presidencia de la República de Colombia, Directiva Presidencial No. 01, marzo 20 de 2009.

13. Véase USAID, 2009, *"Concept paper: Strategic Development and Enhanced Livelihood Initiative"*. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO962.pdf Versión en español USAID, 2009, Documento conceptual: Desarrollo Estratégico e Iniciativa para Mejorar los Medios de Subsistencia".

14. Chacón Castillo, Benjamín, "La sociedad civil y su participación en las políticas de desarrollo rural". http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/benjamin.pdf

15. Manuel Humberto Vera Medina, "Estructura dinámica para una participación comunitaria". http://www.ine.gob.mx/descargas/cuencas/cong_nal_06/tema_02/19_manuel_vera.pdf

16. USAID, 2009, *Concept Paper*.

17. USAID, 2009, *Concept Paper*.

Transnational Institute

Desde 1996, el programa Drogas y Democracia de TNI viene analizando las tendencias mundiales del mercado y las políticas de drogas ilícitas. El programa se ha hecho un nombre internacional como uno de los principales institutos de investigación sobre políticas de drogas y como observatorio crítico de las instituciones de control de drogas, especialmente la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

TNI promueve políticas basadas en pruebas contrastadas y guiadas por los principios de reducción del daño, derechos humanos para los usuarios y los productores, y usos culturales y tradicionales de sustancias. El proyecto persigue la reforma de las convenciones sobre drogas de la ONU, que se caracterizan por su incoherencia, y se han vueltas obsoletas, sobrepasadas por nuevas aportaciones científicas y nuevas políticas pragmáticas que han resultado fructíferas.

Durante la última década, el programa se ha centrado en el desarrollo de las políticas sobre drogas y sus repercusiones para los países del Sur. El objetivo estratégico consiste en contribuir a una política más integrada y coherente, en que las drogas ilícitas sean vistas como una cuestión transversal en el marco más amplio de los objetivos de desarrollo, de reducción de la pobreza, fomento de la salud pública, protección de los derechos humanos, construcción de la paz y buena gobernanza.

Proyecto sobre reformas a las leyes de drogas

El proyecto sobre reformas a las leyes de drogas promueve políticas de drogas más humanas, balanceadas y efectivas a través del diálogo y el análisis de los acontecimientos más recientes en la región.

El proyecto fue creado en el contexto de la evidencia creciente de que la larga "guerra a las drogas" ha fracasado. Las actuales políticas internacionales de control de drogas no han disminuido el consumo de éstas, no han frenado el cultivo de plantas destinadas a los mercados ilegales, ni reducido el creciente tráfico de drogas. En vez de esto, las políticas han desembocado en violaciones a los derechos humanos y en una crisis de los sistemas judicial y penitenciario.

Es hora de realizar una discusión honesta basada en la investigación y el análisis sobre la efectividad de las actuales políticas y sus alternativas.

Transnational Institute (TNI)
De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Paises Bajos

Tel: -31-20-6626608
Fax: -31-20-6757176
E-mail: drugs@tni.org

www.tni.org/drogas
www.undrugcontrol.info
www.druglawreform.info