

Drogas, seguridad y cooperación

¿Qué hay de nuevo en el caso colombiano?

Por Ricardo Vargas Meza¹

El problema de las drogas en Colombia se entrelaza con factores estructurales de orden social, económico, institucional y cultural que han propiciado su consolidación a lo largo de los últimos treinta años. Así mismo, ha adquirido connotaciones aún más complejas en su interrelación con el conflicto armado, sobre todo en las últimas dos décadas. No obstante, la política antidrogas, especialmente bajo las administraciones de Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), se ha incorporado como parte integral de una solución de fuerza para el conflicto interno, con consecuencias graves frente a las condiciones socioeconómicas que están en la base del involucramiento de comunidades campesinas e indígenas en la producción de materia prima para elaborar sustancias psicoactivas ilegalizadas.

De otro lado, el narcotráfico y diversas economías ilegales se han ido consolidando a través de un proceso de reconfiguración del Estado y de cooptación de su institucionalidad, dentro de una dinámica de legitimación de elites provenientes de actividades criminales, situación que se puede constatar en varias regiones del país. Las actuales políticas estadounidenses de cooperación para Colombia desconocen esa dimensión estructural del problema de las drogas.

Finalmente, en el actual marco de seguridad global y de las estrategias para la región latinoamericana, las drogas siguen siendo un punto relevante dentro de las amenazas identificadas por Washington. En consecuencia, sigue prevaleciendo un enfoque de seguridad frente a las drogas, detrás del cual se agazapan otras pretensiones como el acceso a recursos naturales estratégicos. Bajo ese contexto, el territorio colombiano se reitera como plataforma para un escenario de control de la seguridad regional.

Conclusiones & Recomendaciones

- La cooperación debería auscultar más a fondo los factores estructurales que contribuyen a reproducir los mapas de la economía de las drogas. Si el acceso a la tierra es uno de esos factores, se debería exigir que la extinción de dominio de los bienes incautados al narcotráfico se canalice en defensa y fortalecimiento de las economías campesinas y los territorios colectivos de las comunidades afro colombianas e indígenas.
- El Gobierno colombiano debería revisar los alcances estratégicos del actual modelo de regionalización que se basa en los resultados de la ofensiva de las fuerzas del Estado y su consolidación. Una acción más contundente contra el narcotráfico parte del reconocimiento de la existencia de elites regionales ilegales que han cooptado una gran parte del Estado si no toda la institucionalidad local.
- La producción y tráfico de drogas podría enfrentarse más eficazmente si se impidiera el afianzamiento de órdenes y arreglos locales dominados por elites regionales ilegales y poderes tradicionales cercanos al narcotráfico. Para ello, se deberían crear veedurías que observen la vigencia del Estado social de derecho, la defensa de la justicia y el fortalecimiento del control ciudadano.
- Un afianzamiento de las bases militares como parte de la cooperación de EEUU contra el narcotráfico se ha revelado como una medida contraproducente en términos de la estabilidad regional. Una acción mancomunada de los países de la región, coordinados por una entidad regional como UNASUR podría desempeñar un papel más constructivo.

LA LECTURA DE LAS DROGAS DESDE EL SESGO DEL CONFLICTO ARMADO

Desde la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 del presidente Uribe, “Hacia un Estado Comunitario”, se estableció un balance sobre la situación de los cultivos ilícitos en Colombia, señalando un crecimiento del problema, sobre todo en el lapso 1980-2001 cuando el área cultivada pasó de 3.500 a 144.000 hectáreas, lo que indicaba un crecimiento anual del 25,6 por ciento. De acuerdo con estas cifras, Colombia pasó a producir más del 70 por ciento de la hoja de coca y de la cocaína del mundo. Ese diagnóstico se complementó con un balance del agravamiento del conflicto armado hacia el año 2001, expresado en indicadores críticos como tasa de homicidios por razón de la guerra interna, tomas de población por parte de las guerrillas, masacres, desplazamiento forzoso y, en general, la existencia de unas condiciones adversas de seguridad para la vida económica y el desarrollo de las actividades sociales e institucionales del país.

De acuerdo con este diagnóstico, la principal causa del incremento del poder ofensivo de las guerrillas se estableció en su vínculo con el narcotráfico, constituyéndose éste en una de las principales fuentes de recursos para estas organizaciones. Para ilustrar esta visión del problema el documento estimó que “entre 1991 y 1996, US\$470 millones que representan el 41% de los ingresos de las FARC provienen del negocio ilegal de las drogas”.²

Por ello, propuso el mismo Plan, “la lucha contra los grupos terroristas, de narcotraficantes y delincuencia transnacional organizada, se centrará en el ataque a sus estructuras financieras”,³ vale decir, en la economía ilegal de las drogas. Así mismo, el documento oficial sobre lo que sería la política de desarrollo alternativo bajo la primera administración de Uribe, denominado *Conpes 3218*, recogió el mismo diagnóstico del problema de las drogas en Colombia que hizo el Plan, considerando a su vez la política de desarrollo alternativo como un complemento para consolidar el objetivo de la seguridad democrática, asumiéndolo como un componente de la estrategia de *Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto*.⁴

En efecto, el *Conpes 3218* estableció que el crecimiento de la economía ilegal de las drogas se apoyaba en el debilitamiento del control

legítimo del Estado en gran parte del territorio. A su vez, el control del Estado decaía por la economía de las drogas y, en particular, por la acción de los grupos armados que derivan su sustento de los cultivos ilícitos. Bajo esta consideración, se concluyó que el problema de las drogas ilícitas produce efectos nocivos sobre la gobernabilidad democrática, como resultado de la intensificación de la lucha armada, del deterioro de la economía, del debilitamiento de las instituciones, de las redes de organización social y de la confianza.

De modo más preciso, los territorios sin control estatal en Colombia cobran su máxima expresión de inseguridad en dos ámbitos: en las zonas cocaleras y en los territorios fronterizos. El primero, por los recursos financieros que da para el mantenimiento del poder de fuerza y resistencia armada de las guerrillas, y el segundo, por las ventajas que ofrecen los territorios fronterizos como zonas de repliegue y suministro de pertrechos para la continuidad de la guerra.

Erradicación forzada aérea y manual

Tanto el uso de las fumigaciones aéreas, como los Grupos Móviles de Erradicación Manual forzosa (GME)⁵ y el pie de fuerza que acompaña a uno y otro mecanismo de erradicación de los cultivos ilícitos se inscriben en los enunciados de seguridad señalados. De otro lado, los programas de desarrollo alternativo son, principalmente, subsidiarios de esa estrategia.

Los GME son grupos de choque que tienen como base el uso de la fuerza y una estructura de seguridad que compromete a las fuerzas policiales. Es decir, hacen parte de las modalidades de uso del “garrote” junto con las acciones de aspersión aérea. Lo alarmante es que la misma instancia que propone las alternativas de desarrollo – el Programa Presidencial contra los Cultivos Ilícitos (PCI), principal cambio institucional de la administración Uribe en esta materia - es la que maneja esa estructura de fuerza, situación que envía señales contradictorias a las comunidades. En otras palabras, la relación del Estado con las comunidades productoras a partir de la presencia amenazante de los GME no genera confianza sino una mentalidad en la cual las partes hacen una “representación” de un libreto, en donde mientras las comunidades erradican temporalmente la coca para acceder a algunos subsidios, su sostenibilidad es nula porque no hay compromisos del Estado alrededor

de la construcción de alternativas viables desde la situación específica de cada región. Por su parte el Gobierno se contenta con contabilizar anualmente las áreas erradicadas como parte de las estadísticas del cumplimiento de sus compromisos de “cero tolerancia” frente a la producción.

Los operativos de erradicación de los GME suponen anticipadamente la inexistencia de acuerdos concertados con las comunidades implicadas en los cultivos ilícitos, con lo cual se desconocen algunos de los fines expresados en el *Conpes 3218*, el cual señala en su cuarto objetivo que el Programa de Desarrollo Alternativo se propone “apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, la participación y el control comunitario, a fin de consolidar la seguridad democrática y establecer las bases para el desarrollo sostenible en áreas libres de ilícitos”.⁶ Es en este marco que se cimenta entonces el uso disuasivo de la fuerza, que en áreas con problemas de exclusión y marginalidad grave no funciona.

La lectura simplista según la cual los cultivos de coca son el potencial recurso financiero de las guerrillas, ha llevado a una situación que desconoce los problemas sociales existentes en las áreas de colonización.⁷ En efecto, tanto se involucró la erradicación manual forzosa en el contexto del conflicto armado, que sus primeras incursiones en el terreno se dieron como parte de la respuesta estatal a ataques de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como el que se produjo contra una unidad militar el 27 de diciembre de 2005 y que produjo 29 muertes en la Sierra de La Macarena. Los operativos adelantados en el área de influencia en esa zona de reserva se iniciaron con la Operación Emperador, a comienzos de 2005, e hicieron parte del desarrollo de una ofensiva contra-insurgente denominada “Plan Patriota” en esa área. Este curso de acciones culminó su intento el 3 de agosto de 2006, con un acumulado letal de 28 personas muertas por las guerrillas (según el Ministerio de Defensa 13 policías, 10 miembros de los GME y 5 soldados).

Este proceso combinado continuó luego en los departamentos fronterizos con Ecuador, Nariño y Putumayo, generando protestas regionales campesinas a finales de agosto de 2007, por el desplazamiento de 8.000 cultivadores de los ríos Mira, Mataje y Nulpe en la zona fronteriza con Ecuador. Los manifestantes se dirigieron en

grupos hacia San Lorenzo (Ecuador) y hacia el área de Llorente, La Guayacana y el Vallenato en las proximidades de Tumaco (Nariño), para bloquear el paso de los erradicadores manuales, generándose refriegas con la fuerza pública.⁸

También en 2007 se intensificaron las fumigaciones en el Bajo Cauca y en algunas zonas del norte antioqueño y del sur de Córdoba, afectando animales, cultivos para la alimentación, pastos y zonas de bosque que aún existen en la región. En enero de 2008 se implementó en el Bajo Cauca el uso combinado de la acción de 3.000 erradicadores acompañados de 1.800 efectivos de la policía, para adelantar la destrucción manual de los cultivos de coca. En respuesta a esta ofensiva, a partir del 7 de febrero de 2008 se movilizaron cerca de 1.500 campesinos de las zonas rurales de los municipios antioqueños de Tarazá, Nechí y Valdivia, reclamando un diálogo con el gobierno alrededor de unos puntos mínimos:⁹

- Suspender la erradicación con glifosato.
- Erradicación manual por parte de los mismos campesinos de la zona.
- Dos años de gracia para la sustitución y proyectos productivos.
- Vías de acceso, centros de acopio y comercialización asegurada de sus productos.
- Protección económica de 3,5 salarios mínimos legales mensuales por familia (aproximadamente 820 dólares por una vez).
- Garantías y recursos para el retorno (a la zona rural), de llegarse a acuerdos.

Luego de este tipo de protestas las negociaciones generan respuestas inmediatistas por parte de los gobiernos, tendientes a neutralizar los efectos políticos de las movilizaciones más que a resolver los problemas estructurales subyacentes. Esto hace que las movilizaciones campesinas sean cíclicas ya que, en la medida en que las condiciones de fondo subsisten, los problemas se reiteran. Igual ha venido sucediendo en los territorios colectivos de comunidades negras. En efecto, el 3 de abril de 2009, una avioneta escoltada por el ejército colombiano recorrió los corregimientos de Santa María, Coteje, Cheté, Velásquez y La Fragua y asperjó con glifosato las fuentes de agua, los bosques, las viviendas y los cultivos en la margen izquierda del río Timbiquí, en el departamento del Cauca. Desde entonces, las fumigaciones han continuado

sobre la totalidad del municipio afectando gravemente la salud y las fuentes de agua y de alimento de las comunidades.

El problema allí es el mismo: en 2008, la erradicación por aspersión aérea afectó a 480 familias afro colombianas y 21.300 hectáreas de cultivos de pancoger y zonas de reserva. En esa ocasión, líderes comunitarios se manifestaron ante representantes de Gobierno exigiendo la protección de sus medios de sustento, su salud y su vida, mediante la suspensión de las fumigaciones. Su demanda no ha tenido suficiente respaldo para lograr incidir entre los que toman las decisiones, razón por la cual el efecto sobre los cultivos de pancoger, los proyectos productivos comunitarios y la salud no han sido atendidas por las instancias gubernamentales. En el hospital local se reportaron 36 casos de intoxicación y quemaduras como consecuencia de la aspersión. El acueducto del corregimiento de Santa María y las lagunas de Cheté, Velásquez y Mataco, que desembocan en el Río Timbiquí, fueron contaminados por la aspersión.¹⁰

En octubre de 2009 se fumigaron las zonas rurales de los municipios de Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís (veredas La Golondrina, La Cocha) y Puerto Guzmán en el contexto de una dramática crisis social y económica. Esta zona había abandonado temporalmente los cultivos de coca e incorporado de manera hegemónica una economía basada en los beneficios que dejaban las pirámides financieras. La abrupta ilegalización de las pirámides por parte del Estado generó una crisis de ingresos de gran magnitud en los departamentos de Putumayo y Nariño. En consecuencia, volvieron a crecer las siembras de coca como una alternativa a la crisis del modelo económico de las pirámides.

Pero como se ha reiterado, la identificación de los cultivos de coca y de los cultivadores como parte de la estructura financiera y de apoyo de las FARC, ha llevado a soslayar el diálogo con las regiones y sus habitantes y a privilegiar acciones de fuerza que dan cuenta del sesgo exclusivo de seguridad frente a un complejo problema que abarca la condición marginal de muchas áreas productoras.

En efecto, la nueva Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y la Estrategia de Consolidación Social de Territorios,¹¹ va en la vía contraria: reproduce y profundiza esta errática concepción que ha terminado por descono-

cer las causas sociales y económicas que han contribuido a generar dinámicas de ilegalidad en zonas marginales como el Bajo Cauca o el Putumayo. En los ajustes de la política de seguridad, el desarrollo alternativo hace parte de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, desviando el tema de la pobreza extrema y la exclusión social. Mientras tanto, las marchas y protesta campesinas seguirán enviando un mensaje claro: no por ser más radicales en términos del uso de la fuerza, las soluciones son mejores.

LA CONCRECIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DE LA DE DESARROLLO

Para la implementación de la Estrategia de Consolidación de Territorios (ECT) el Gobierno colombiano ha dividido así las zonas de intervención de acuerdo con los avances logrados en la ofensiva militar del Estado: 1) áreas donde se ha logrado el repliegue de las guerrillas; 2) zonas donde se ha producido la desmovilización paramilitar; 3) zonas de frontera donde generalmente se preserva una influencia de las guerrillas, y 4) áreas donde se continúa concentrando la retaguardia de los grupos insurgentes.

En las dos primeras se busca combinar el afianzamiento militar y la intervención económica a través de la Doctrina de Acción Integral (DAI). El DAI tiene así un doble rol: de un lado, pretende legitimar la presencia de las fuerzas armadas, adjudicándoles un peso significativo en la orientación de los recursos del Estado para atender algunas necesidades básicas de las comunidades en lugares que hicieron parte de la ofensiva militar (a través de acciones como brigadas de salud, arreglo de vías, injerencia sobre decisiones locales, etc). Por otro lado, implementa un mecanismo tendiente a acelerar la llegada de algunos recursos del presupuesto nacional que han sido adjudicados a los ministerios respectivos. Este mecanismo está constituido por los denominados Centros de Coordinación de Acción Integral CCAI. A ello se suman los programas estatales de reinserción y el Programa de Familia Guardabosques (PFGB), modelo fracasado, cuya función poco tiene que ver con el ambiental nombre que lo identifica.

Las dos últimas, las zonas de frontera y las áreas que siguen siendo la retaguardia de las guerrillas, se caracterizan porque allí se concentra hoy la acción de fuerza del Estado a través de una

Zonas de seguridad en Colombia y modelos de acción estatal

Clasificación de las zonas	Zonas de intervención CCAI	Tipo de Acción
Zonas en proceso de recuperación institucional	Zonas de ofensiva militar con repliegue de guerrillas (Plan Patriota, Plan Col. I): <ul style="list-style-type: none"> • Caquetá (Medio y Bajo Caguán) • Guaviare (área de influencia de la cabecera de San José, El Retorno, Calamar) • Meta (Sierra de La Macarena) • Norte del Cauca • Montes de María 	DAI DAI más inversión privada
Zonas de desmovilización	<ul style="list-style-type: none"> • Medio y Bajo Atrato • Sur de Córdoba y Bajo Cauca • Catatumbo • Sierra Nevada • Caquetá (eje Curillo-Florencia) • Putumayo (áreas de influencia de cabeceras San Miguel, Valle del Guamuez y Puerto Asís) • Tumaco 	Programa de Reinserción, principalmente paramilitar y PFGB
Zonas de Frontera	<ul style="list-style-type: none"> • Putumayo (zonas rurales San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Asís hacia la frontera con Ecuador). • Arauca 	Ofensiva militar del Estado, erradicación manual forzosa, aspersiones aéreas
Zonas de retaguardia de los grupos armados	<ul style="list-style-type: none"> • Caquetá (Eje del plan Florencia San Vicente del Caguán, región del Yari,) • Zonas rurales del Guaviare (San José, El Retorno, Calamar) • Sur del Tolima • Cañón de Las Hermosas 	Ofensiva militar del Estado, erradicación manual forzosa, aspersiones aéreas
<i>Fuente: elaboración del autor con base en República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, "Política de Consolidación de la Seguridad Democrática", 2007, Bogotá, y República de Colombia, Presidencia de la República de Colombia, 2007, "Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social", Bogotá.</i>		

combinación de acciones ofensivas junto con fumigaciones envolventes, en el propósito señalado al comienzo, de impedir que la insurgencia se oxigene con los recursos de la economía ilegal de las drogas. (Véase Recuadro)

Las zonas uno y dos, también se caracterizan por una profundización del modelo agrario vigente en Colombia hoy, esto es, el afianzamiento del latifundio ganadero y de inversión agroindustrial para la exportación de productos como la palma africana y en general los agro-combustibles. Este modelo consolida, en diversos lugares, la expropiación violenta a la que han sido sometidas comunidades campesinas, comunidades indígenas y núcleos de afro descendientes. Así mismo, se caracteriza por desincentivar las economías campesinas al no

promover políticas de acceso a créditos, suministro de tecnología adecuada, políticas e infraestructura para la comercialización, ni fortalecer las organizaciones campesinas.

De otro lado, en diversos territorios de esas zonas coinciden dinámicas extractivas de minería, petróleo, maderas, o éstos son objeto de proyectos de infraestructura que conectan áreas de monoproducción o extracción de recursos con puntos de salida internacional.

El modelo se caracteriza por una profundización de la concentración de la riqueza y la generación de más exclusión social, tanto en zonas de colonización como en centros urbanos hacia donde se dirigen las masas de campesinos sometidos al despojo.

Estos son los factores estructurales que siguen estando en la base de los ciclos reiterativos de la monoproducción de la coca, en aquellas zonas rurales hacia donde se ha desterrado a los sectores más pobres. Esta expulsión sigue reproduciendo a su vez, una ampliación irracional de la frontera agrícola en suelos y áreas cuyo potencial productivo no es adecuado para la explotación agropecuaria sino para el mantenimiento de bosques.

La política antidrogas actúa entonces sobre los efectos y no sobre las causas de un problema que tiene interrelaciones complejas. A la vez, desconoce los factores que reproducen cíclicamente la presencia de una economía ilegal, los cuales han llevado a que los viejos mapas coca-leros se reiteren a lo largo de los últimos veinte años. El resultado es una situación que hace pensar en una "olla de presión" sin sistema de salida del vapor que se acumula en su interior.

Las explosiones sociales cíclicas que hemos reseñado, los niveles de delincuencia que hoy se observan en ciudades como Medellín u otras capitales departamentales, la continuidad del desplazamiento forzoso, el incremento de la violencia criminal y la multiplicación de actividades ilegales, incluidos los cultivos de coca, son apenas orificios por donde se escapa la presión de un modelo socioeconómico que sigue sin incluir a una gran porción de la sociedad colombiana.

Paradójicamente, los sistemas de control que se oponen a estas manifestaciones se apoyan en una seguridad privatizada con una alta injerencia de las nuevas elites que proceden de la ilegalidad. La criminalización de los sistemas de control que incluye la reconfiguración del Estado y su cooptación, son una vía expedita afianzada ya en algunos territorios donde las elites emergentes preservan un alto poder.

Este es, de lejos, el problema más grave que se cierne sobre Colombia y que empieza a manifestarse en el interior de la misma institucionalidad existente. Para dar un solo ejemplo, los denominados "falsos positivos" (la práctica sistemática del asesinato de ciudadanos generalmente jóvenes y desempleados, que luego eran expuestos como bajas de los grupos insurgentes) son una manifestación elocuente de la magnitud de la crisis ética que domina el poder político en Colombia.

DESARROLLO, SEGURIDAD Y COOPERACIÓN

El modelo de seguridad que se aplica hoy en Colombia se nutre de la formulación del ex presidente Bush y sus asesores sobre la amenaza terrorista de orden global. Con la asesoría prestada por el Comando Sur, Colombia ha incorporado la necesidad de incidir complementariamente con propuestas económicas en aquellos territorios en los que, dada su marginalidad -como las zonas de colonización- crecen las economías ilegales y la presencia de grupos armados que amenazan la seguridad del Estado. Veamos un poco más en detalle el marco conceptual de esta perspectiva que se constituye en el soporte de la actual Estrategia de Consolidación de Territorios de la administración de Uribe.

Incidencia del nuevo contexto de seguridad global

En la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad de 2002-2006, el presidente Bush ligó la seguridad de EEUU, sobre todo en relación con la Guerra Global Antiterrorista, al contexto del "mundo en que vivimos". En consecuencia, los ámbitos de la defensa, la diplomacia y el desarrollo se constituyeron en las bases de un sistema de seguridad único, unificado e interrelacionado. Para entonces Condoleezza Rice planteó que "todos los grifos" de la asistencia externa debían estar coordinados con la diplomacia y la seguridad. Para la ex secretaria de Estado, los propósitos que acompañaron en el pasado la ayuda al desarrollo, debían ahora redireccionarse como un instrumento directo de la seguridad nacional.¹²

Bajo esta nueva perspectiva se empezaron a esbozar los fines estratégicos de la intervención de la cooperación: para las instancias responsables de la cooperación de EEUU, el desarrollo debía ser un instrumento en la transformación del sentido y alcance de la diplomacia en tiempos de terrorismo. Por ejemplo, con respecto a la debilidad que causa la degradación o el fracaso de los Estados, el desarrollo debía fortalecer los Estados débiles y la vida de sus pueblos, a través de la remoción de las "zonas sin gobierno" donde "los terroristas" pueden tramar sus ataques.¹³

Para los encargados de formular las políticas, esta perspectiva contribuye a que la reorganiza-

ción propuesta logre hacer mucho más coherente la asistencia externa de EEUU. Si bien en el pasado la cooperación estadounidense estuvo articulada a la defensa de sus intereses de seguridad nacional de manera general, hoy en día busca una articulación a una seguridad nacional mucho más específica en términos estratégicos. Es decir, la cooperación ha quedado articulada al rol particular de un país en el marco de un interés de alcance regional. Eso implica el direccionamiento de los esfuerzos hacia transformaciones detalladas que den como resultado actuaciones que fortalezcan el fin estratégico propuesto.

Esto supone el reconocimiento de un país no necesariamente como una entidad homogénea, un conocimiento de su composición social, y también de sus fracturas internas. Así por ejemplo, existen países en donde parte de su territorio puede ser considerado como correspondiente a un país en desarrollo, como es el caso de Uganda, mientras se reconoce a la vez que otras partes de su territorio son controladas por poderes premodernos y brutales que asumen prácticas violentas y que dejan un costo alto en términos humanitarios. Esto permite definir una mayor especificidad a las transformaciones que se buscan a través de la articulación de una diplomacia que incorpora, en ese mismo propósito, el papel de la cooperación.

Bajo esta perspectiva de manejo, Colombia es considerado (en parte) como un país en reconstrucción al reconocerse el relativo poder de control que aún ejercen las FARC sobre parte del territorio, mientras la mayoría de la población vive en lo que de manera diferenciada podría catalogarse como un País Socio Sostenible (Sustaining Partnership Country).¹⁴ Esto supone un afinamiento de la focalización de la ayuda dirigida en este caso a la serie de transformaciones que se espera obtener, es decir, a que la "reconstrucción" conduzca a desarrollar un control único más homogéneo que haga expedito el camino, por distintas razones, hacia un tratamiento como socio estratégico con poder de decisión sobre la integralidad de su territorio.

Así pues, el escenario de la amenaza global del terrorismo ha supuesto ajustes en el orden político e institucional con un peso significativo del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa, en la articulación funcional de la cooperación internacional incluyendo el papel

de USAID. Guardadas las proporciones e importancia que tiene hoy el caso afgano, también en Colombia las zonas aún no controladas por el Estado colombiano siguen siendo observadas como escenarios en donde persisten disímiles obstáculos generados por la influencia de grupos armados, la presencia de territorios colectivos, y por demandas de comunidades originadas en la exclusión social grave. Todos estos son factores que obstaculizan un acceso óptimo del gran capital a recursos estratégicos. Más aún, el crecimiento del poder de control de amenazas no estatales en estas zonas podría incrementarse si los Gobiernos vecinos no proclives a la hegemonía de seguridad de EEUU afianzan un apoyo a los grupos insurgentes.

En este contexto es que adquiere significado el fortalecimiento de Washington de la infraestructura de las bases aéreas de Colombia y los recelos de la mayoría de los miembros de UNASUR. Si se quisiera afrontar verdaderamente el problema del narcotráfico, los esfuerzos mancomunados deberían mejor concentrarse en impedir el afianzamiento de las elites de origen ilegal, que están literalmente arrasando con la poca institucionalidad existente en algunas regiones de Colombia y consolidando corredores de trasiego de drogas y capitales. Estos capitales se siguen lavando a través de la concentración de la tierra, y en su inversión en negocios de agroexportación "lícitos". Washington hoy sigue privilegiando una exigencia de cuentas al Gobierno colombiano sobre la erradicación forzosa de cultivos ilícitos más que sobre los resultados de la extinción de dominio y de los bienes incautados al narcotráfico.

El narco legalizado bajo un modelo agrario que favorece la gran propiedad es en el fondo un factor pragmático de aseguramiento de territorios. Este no cuestiona sino que se afianza en el libre mercado legal e ilegal. El problema es que, al lado de las elites tradicionales del nivel regional y con el uso de bandas criminales, esta dinámica se lleva por delante la institucionalidad democrática, los bolsones de economías campesinas, espacios de propiedad colectiva de la tierra, el Estado de derecho y la seguridad pública.

Si en el modelo de cooperación que se proyecta a futuro prevalece un esquema de seguridad que considera prioritaria la continuidad, por otros medios, de la guerra antiterrorista, Washington va a terminar, digámoslo benévolutamente, "sin

proponérselo”, afianzando un poder mafioso que proviene del narcotráfico.

El tema del desarrollo alternativo 2009-2013 en Colombia, abre una discusión en esa dirección y permite interpelar parte de los supuestos y mecanismos de implementación desde los cuales se localizan los cambios en la estructuración de una nueva estrategia de cooperación de EEUU. El ámbito más importante en ese sentido es la articulación entre seguridad y desarrollo, priorizando la primera sobre el segundo. El *desarrollo* es hoy un subsidiario de la seguridad y se remite centralmente al acceso a los recursos estratégicos.

NOTAS

1. Investigador social asociado al Transnational Institute TNI.
2. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un estado Comunitario”, 2002 – 2006, Bogotá.
3. DNP, *Ibidem*.
4. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Conpes 2318, Programa de Desarrollo Alternativo 2003 – 2006, marzo 3 de 2003, Bogotá.
5. Unidades compuestas por civiles acompañadas por fuerzas policiales o de las fuerzas armadas para el desarrollo de sus tareas de erradicación manual forzada.
6. DNP, Conpes 2318, pág.6
7. Con esto no se quiere desconocer que, en efecto, las guerrillas derivan una porción importante de sus recursos de la intermediación de la pasta básica de cocaína entre el productor y el narcotraficante. Otra cosa es poner el eje del complejo problema de las economías ilegales, y en consecuencia de las decisiones de política, en el papel que cumplen las FARC en el narcotráfico.
8. “Choques entre cocaleros y policías”, *El Tiempo*, septiembre 1 de 2007. La reseña sobre situaciones de fumigaciones e impactos se refiere a unos pocos casos que se toman como ejemplos, con importante significación. En general estos efectos se reproducen a lo largo y ancho de las diferentes zonas fumigadas.
9. Asociación Campesina de Antioquia- ACA, 2008, “La legitimidad de la protesta social en el marco de la erradicación de la coca en el Bajo Cauca Antioqueño: Consecuencias y proyecciones”. Boletín # 8 Enero/ Marzo de 2008.
10. Diakonie, Katastrophenhilfe “Fumigaciones en Timbiquí afectan proyectos de seguridad alimentaria”, Popayán, mayo 12 de 2009. Existen documentos de la Secretaría Municipal de Salud de Timbiquí en donde se reportan pacientes que muestran síntomas

atribuibles al efecto de la aspersión aérea con glifosato (se trata del herbicida *Round Up* modificado en su composición y dosificación para fumigar la coca).

11. Estas políticas de seguridad parten de varios supuestos: 1. Que en Colombia no hay un conflicto social y armado sino la presencia de grupos terroristas que amenazan la seguridad. 2. Que el Estado colombiano ha logrado acabar con los grupos paramilitares y reducir drásticamente las fuerzas guerrilleras. 3. Que en consecuencia se ha generado un escenario de posconflicto que necesita ser consolidado, y, en ese propósito, es fundamental el direccionamiento de los recursos de cooperación internacional para el desarrollo. 4. Por tanto, debe reformularse un esquema de ayudas económicas hacia estas regiones que busque legitimar prioritariamente a las FFAA y ganar para el Estado a las comunidades, contexto en el cual se afianzará la paz y la seguridad.

12. Gerald F. Hyman, 2008, “Assessing Secretary of State Rice’s Reform of US Foreign Assistance”, Carnegie Papers, Carnegie Endowment.

13. *Ibidem*, pág.1

14. *Ibidem*, pág. 23

OTRAS REFERENCIAS

República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, 2007, “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática”, Bogotá.

República de Colombia, Presidencia de la República de Colombia, 2007, “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social”, Bogotá.

República de Colombia, Procuraduría General de la Nación, 2006, “Control Preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de reinserción y desmovilización”, Bogotá.



Transnational Institute
Caja postal 14656
1001 LD Amsterdam

Países Bajos
De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam

Tel: +31-20-6626608
Fax: +31-20-6757176
e-mail: drugs@tni.org
www.tni.org/drugs
www.ungasondrugs.org