

**DROGAS y
CONFLICTO**

DOCUMENTOS DE DEBATE
JUNIO 2003

no. **7**

**Desarrollo alternativo y
conflicto en Colombia**

A CONTRAVÍA

**T
N
I**

Programa Drogas y Democracia

TRANSNATIONAL INSTITUTE

TNI BRIEFING SERIES
No 2003/4

AUTOR:

Ricardo Vargas

EDITORES:

Amira Armenta
 Martin Jelsma
 Virginia Montañés

DISEÑO:

Jan Abraham Vos,
 Zlatan Peric, MEDIO
 Logotipo *Drogas y Conflicto*:
 Elisabeth Hoogland

IMPRENTA:

Drukkerij Raddraaier,
 Amsterdam

**CONTRIBUCIONES
FINANCIERAS:**

NOVIB (Países Bajos)
 Ministerio de Asuntos
 Exteriores (Países Bajos)

CONTACTO:

Transnational Institute
 Paulus Potterstraat 20
 1071 DA Amsterdam
 The Netherlands
 Tel: -31-20-6626608
 Fax: -31-20-6757176
 drugs@tni.org
 www.tni.org/drugs

Los contenidos de este documento pueden ser citados o reproducidos, siempre que la fuente de información sea mencionada. El TNI agradecería recibir una copia del texto en el que este documento sea usado o citado.

Puede mantenerse informado de las publicaciones y actividades del TNI suscribiéndose a nuestro boletín quincenal. Contacto: tni@tni.org o www.tni.org

Amsterdam, junio 2003

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| ● Editorial | 3 |
| ● Desarrollo Alternativo y guerra en Colombia | 4 |
| ● Plan Colombia y Desarrollo Alternativo | 7 |
| ● Los pactos de erradicación manual | 15 |
| ● Desarrollo Alternativo bajo la administración Uribe | 20 |
| ● Textos de referencia e información en internet | 23 |

Esta publicación recoge los resultados del proyecto *Negociación Comunidades Sur de Colombia*, desarrollado en el marco del programa *Drogas y Democracia* del TNI y Acción Andina. El proyecto fue coordinado por Ricardo Vargas, Acción Andina Colombia, quien contó con la asistencia de Rodrigo Velaidez y Carolina Cortés.

DROGAS y CONFLICTO

Europa y el Plan Colombia
 Documento de Debate No. 1, abril 2001

Fumigaciones y Conflicto en Colombia. Al calor del debate
 Documento de Debate No. 2, septiembre 2001

Afganistán, drogas y terrorismo. Fusión de guerras
 Documento de Debate No. 3, diciembre 2001

Desarrollo alternativo y erradicación. Un enfoque desequilibrado
 Documento de Debate No. 4, marzo 2002

Polarización y parálisis en la ONU. Superando el impasse
 Documento de Debate No. 5, julio 2002

Agenda para Viena. Cambio de rumbo
 Documento de Debate No. 6, marzo 2003

Todas las ediciones de la serie están disponibles en el sitio web en inglés y castellano:
www.tni.org/reports/drugs/debate.htm

Uno de los retos más importantes de la política de Desarrollo Alternativo en la situación actual de Colombia es su incidencia y cumplimiento de objetivos en medio de la guerra. En ese sentido, la estrategia del presidente Álvaro Uribe es sustancialmente diferente de las dos administraciones que le antecedieron. En sus enunciados políticos sobre el tema, tanto Ernesto Samper como Andrés Pastrana entendieron el desarrollo alternativo con una función de emergencia social por las fumigaciones aéreas, tratando de neutralizar los efectos deslegitimadores de una tarea que buscaba satisfacer las presiones de Washington. Para su implementación se promovieron acuerdos individuales (Samper) o Pactos de Erradicación Manual (Pastrana). Sin embargo, las movilizaciones campesinas de 1996 ponían de presente la dimensión del fracaso del primero. El pésimo manejo institucional, que llevó hasta la desaparición del órgano rector del desarrollo alternativo, PLANTE, puso en evidencia la crisis en el caso del segundo.

Uribe Vélez ha señalado que su política de desarrollo alternativo no tiene nada que ver con un papel de emergencia y que su implementación se basa en el desarrollo regional. Sin embargo, esta aparente revolución no resulta muy bien librada cuando se contrasta con el *proceso real*.

El modelo transaccional (erradicación anticipada del cultivo ilícito a cambio de financiación de proyectos locales) ejecutado por el proveedor del 92% de los recursos para desarrollo alternativo en Colombia, USAID, no tiene nada que ver con el esquema de desarrollo regional de Uribe. Es exactamente lo contrario: un acuerdo alrededor de un compromiso para borrar un cultivo ilícito de un área determinada, cuya sola disminución es el indicador de éxito del programa y no 'el desarrollo regional' que supondría un proceso mucho más complejo y acuerdos que irían más allá de erradicar la coca o la amapola.

Si el papel del desarrollo alternativo es complementar el objetivo de ganar un territorio para el Estado en aquellas zonas controladas por grupos armados, es dudoso que la actual

política de drogas, complementaria al esquema de seguridad *democrática*, responda realmente a una perspectiva sensata de manejo del contrabando de drogas y a una visión moderna de legitimación estatal. Dados los múltiples efectos negativos que generan las fumigaciones aéreas indiscriminadas para las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes de la zona andina, de la amazonía y el Pacífico, confirmados por la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, la legitimidad del Estado está en serias dificultades. El agravamiento de la situación alimentaria, el incremento del desplazamiento forzoso, la crisis de gobernabilidad local y regional aceleradas por la guerra y la actual política de drogas así lo constatan.

Si bien la producción y el mercadeo de bienes son retos importantes para el éxito de las políticas, la discusión principal no es reducible a la esfera económica del desarrollo alternativo. En escenarios de conflicto, la pregunta estratégica es qué condiciones de respeto a la vida y libertad de las personas está contribuyendo a generar el desarrollo alternativo; qué gobernabilidad están logrando realmente los poderes locales; qué ampliación de la democracia, fortalecimiento y participación de las comunidades se está alcanzando.

En fin ¿qué legitimidad está construyendo el Estado? Insistimos en que por la vía de las fumigaciones aéreas, por el camino de incrementar la crisis humanitaria incorporando civiles a la guerra, muy poco se está logrando para un desarrollo sostenible en lo político y económico. Entonces cabe la pregunta: ¿Vale la pena medir el supuesto éxito del desarrollo alternativo por el número de hectáreas erradicadas, cuando en realidad se está abonando el terreno para más violencia e inestabilidad de las regiones sin Estado? El indicador de áreas erradicadas servirá en Washington. En el sur es este contexto político y social el que nos dice lo que realmente está pasando. O si no miremos lo que pasó con el 'éxito boliviano'. Pero en Colombia es difícil canalizar esas frustraciones en términos políticos como en Bolivia. Desgraciadamente, allí son casi siempre caldo de cultivo para más guerra.



El gobierno de Colombia ha calificado el 2002 como un año exitoso en materia de erradicación de cultivos de coca. La afirmación procede principalmente de las cifras arrojadas por el Proyecto SIMCI de la Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU (UNODC), según las cuales Colombia redujo el número de hectáreas de 144.807 en el 2001 a 102.071 en el 2002.

Las autoridades antinarcóticos de EEUU han recibido con más cautela las cifras de sus fuentes, principalmente la CIA, las cuales precisan que Colombia pasó de 169.800 hectáreas en el 2001 a 144.450 en el 2002.

Según esta última cifra, el área regional andina de coca no sufre una mayor disminución al situarse en 204.850 hectáreas, (véase gráfico n. 1) es decir, se mantiene en unos márgenes relativamente estables de acuerdo con el comportamiento a lo largo de la década de los noventa y lo que va del nuevo milenio.

La razón de esa estabilidad relativa tiene que ver con la situación de Bolivia, que experimenta una dinámica ascendente, tras situarse en 14.600 hectáreas en el 2000, y hoy eleva su área a 24.400, un significativo 67.12% con respecto a ese punto más bajo. Por su parte Perú, de acuerdo con Washington, mantiene un área estable que promedia las 35.000 hectáreas.

En el marco de este escenario, las autoridades colombianas se aprestan a impulsar una aspersión aérea mucho más radical para 2003, al proponerse fumigar el equivalente de 200.000 hectáreas, casi el doble del número de hectáreas existentes, de acuerdo con las cifras de SIMCI. La idea es superar el poco espacio de diferencia que presenta la relación entre número de hectáreas de coca y las fumigaciones en el 2002. Con una fumigación que supere las cifras de 2002, se busca afianzar esta tendencia.

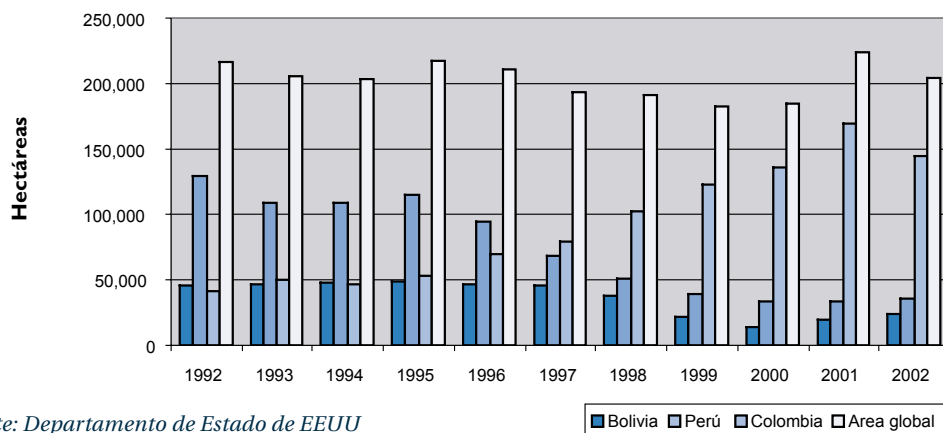
En segundo lugar, el interés del gobierno colombiano se centra en la necesidad de “golpear las finanzas” de la insurgencia siendo este, en la actual fase de la guerra interna, el punto nodal que está marcando las decisiones en materia del plan de seguridad del presidente Uribe.

En tercer lugar, en el contexto internacional, se busca afianzar una relación bilateral con Washington alrededor del diagnóstico y las soluciones de fuerza en la intrincada relación de “Drogas y Terrorismo”, con lo cual se afianza la utilidad de la ayuda de EEUU en el marco del Plan Colombia. De este modo se continúa avanzando en crear la necesidad de una mayor incorporación de la administración de EEUU en la guerra interna colombiana, que es, en última instancia, el propósito estratégico de Bogotá.

En este contexto el desarrollo alternativo en Colombia enfrenta serios retos e incertidumbres:

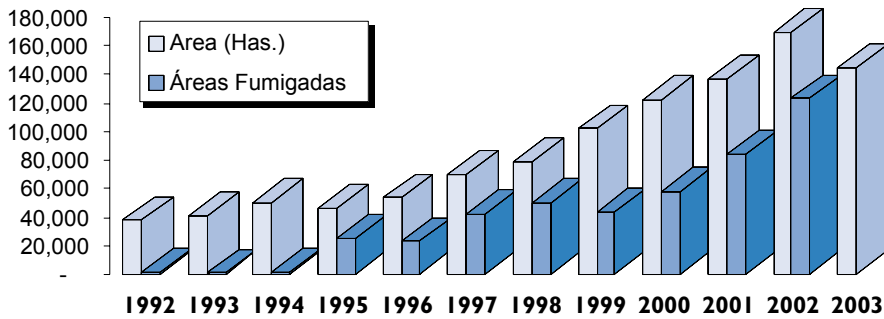
T
N
I

Gráfico 1. Areas de coca en la región andina 1992-2003



Fuente: Departamento de Estado de EEUU

Gráfico 2. Areas de Coca y Areas Fumigadas 1992-2003



Fuente: Departamento de Estado de EEUU y Policía Antinarcóticos

- El perfil de la fumigación como instrumento de la guerra y la búsqueda de Bogotá de un mayor compromiso de Washington en un modelo de resolución del conflicto mediante la confrontación de los grupos alzados en armas, uno de cuyos primeros pasos es la extensión del uso del Plan Colombia hacia ese escenario, le empieza a generar serios inconvenientes a los programas de desarrollo alternativo. La identificación de estos programas como parte de un conjunto de medidas dirigidas a recuperar prioritariamente la autoridad del Estado, lleva a que sean señalados por quienes controlan la mayor parte de las zonas cocaleras como articulados a la estrategia global propuesta.

- El incremento de la lucha de los grupos armados, involucrando crecientemente a la población civil, está convirtiendo a la sociedad de estas zonas en objetivo militar. Los actores armados desarrollan un control sobre la población para facilitar el dominio de aquellos territorios que ofrecen condiciones alrededor de puntos estratégicos para la comercialización y rutas de transacciones ilegales (drogas, armas, pertrechos), lo que está generando un escenario que golpea duramente las condiciones políticas locales (amenaza de alcaldes, concejales, sistema de justicia, etc) incrementando la ingobernabilidad y, como consecuencia, generando mayor incertidumbre e inseguridad generalizada, lo que facilita el fortalecimiento de los grupos alzados en armas.

- La administración Uribe propone una “alianza” frente a la sociedad civil para buscar la legitimidad estatal. Sin embargo, tanto el conteni-

do como la forma que se utiliza se basan en un modelo de establecimiento de la autoridad que privilegia el uso de la fuerza, por encima de una verdadera concertación cuyo propósito fundamental debería ser la superación de la grave situación económica, social y de derechos humanos que viven regiones como el sur de Colombia, Catatumbo o Arauca. La sobrevaloración de la insurgencia como causa de la crisis de la situación social, económica y política regional, conduce a desconocer evaluaciones de fondo acerca del tipo de institucionalidad y ejercicio del poder que subyacen a la crisis de legitimidad del Estado.

- En ese sentido, Uribe establece una visión unidimensional en el tema de la legitimidad estatal que conduce a relevar el ejercicio de la fuerza y establece la relación con la comunidad alrededor de esa pretensión. Todo esto, bajo un modelo que acentúa la condición centralista del ejercicio del poder. Puesto este esquema en el tratamiento de los cultivos ilícitos, la fumigación compulsiva junto con la negación de procedimientos que le permitan a las comunidades soluciones concertadas a través de procesos de erradicación manual sostenibles en el largo plazo, crean una mayor incertidumbre en las regiones productoras, quedando atrapadas en un escenario de guerra promovido tanto por el Estado como por los grupos insurgentes.

- Al conjugarse el tratamiento del problema de los cultivos ilícitos como consecuencia de un diagnóstico que los releva en tanto fuente estratégica de financiación de la guerrilla y en segundo lugar, el efecto compulsivo de la erra-



dicación para el cumplimiento del principal indicador de éxito del programa en Washington, esto es la cifra de su disminución, lleva finalmente a afectar el peso político del desarrollo alternativo quedando envuelto en una simbiosis compleja del uso de la fuerza. Dimensiones significativas relacionadas con la prevención y manejo eficiente de la crisis humanitaria, las garantías a los derechos fundamentales de la población afectada por una guerra que cobra relevancia geopolítica en las zonas cocaleras, el

desarrollo eficiente de la gobernabilidad y justicia como bases de legitimación estatal, son fenómenos todos que muestran resultados muy pobres en el nivel de lo social y un alto costo estratégico en la pretensión central de legitimar al Estado. En otras palabras, la misma estrategia antidrogas limita la creación de condiciones políticas básicas consideradas centrales para el cumplimiento de los fines socio-económicos del desarrollo alternativo.

T
N
I



Fuente: PNUFID

En el año 2000, el presidente colombiano Andrés Pastrana puso en marcha el controvertido Plan Colombia, un ambicioso Plan Marshall que proponía, inicialmente, destinar 7,5 mil millones de dólares a impulsar el proceso de la paz. El plan estaba estructurado en torno a cuatro propósitos:

- Negociación con los grupos armados.
- Lucha contra el narcotráfico.
- Recuperación económica y social.
- Desarrollo institucional.

La estrategia de *lucha contra el narcotráfico* constaba de tres componentes:

- Erradicación forzosa
- Erradicación voluntaria
- Interdicción

La *erradicación forzosa* se desarrolla mediante la aspersión aérea de una formulación especial de Round Up. La dosis de ingrediente activo de la mezcla, el glifosato, se ha incrementado de 8 a 10 litros por hectárea a inicios de 2003, con la justificación de hacer más eficaz el nivel de erradicación con respecto a previas aspersiones.¹

La Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República han denunciado reiteradamente violaciones a las disposiciones legales existentes y a normas procedimentales en la aplicación de las fumigaciones. Además, han puesto de manifiesto la ausencia de experimentos y análisis sobre el impacto real de las nuevas fórmulas de roundup aplicadas a los cultivos ilícitos, a pesar del alto número de quejas de las comunidades afectadas. La Defensoría del Pueblo, en virtud del principio de precaución, ha solicitado en diversas ocasiones la suspensión de las fumigaciones hasta que no se establezca el tipo de impac-

tos y las medidas requeridas para amortiguar dichos efectos.

La *erradicación voluntaria* se inscribe en el contexto de los pactos sociales de erradicación, cuyo número e incidencia social han sido proporcionalmente reducidos. Se calcula que alrededor de 200.000 familias viven de la coca mientras sólo 37.000 familias participaron en el mecanismo de los pactos, un 18.5% del número total de familias implicadas en esa producción ilegal.

Finalmente, en lo referente a la *interdicción*, se fortaleció el rol de los organismos de seguridad del Estado gracias al alto porcentaje que ocupa el componente militar del Plan apoyado por Washington.

ESTRUCTURA GENERAL DE LA POLÍTICA Y SU EXPRESIÓN INSTITUCIONAL

La perspectiva del Estado central

Para la ejecución del Plan Colombia se creó una nueva entidad denominada Fondo de Inversión para la Paz (FIP).² Junto con el FIP se integraron dos entidades que ya habían sido creadas antes del Plan Colombia, el Fondo de Programas Especiales para la Paz y el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE),³ aunque, en el marco del Plan Colombia, fue el FIP, por encima del PLANTE, el que estableció los lineamientos de los programas de desarrollo alternativo. El FIP definió las características de los proyectos de desarrollo, presentó los criterios de focalización, las prioridades en cuanto a áreas geográficas y estableció las líneas de acción.

Los proyectos productivos fueron definidos como instrumentos encaminados a generar condiciones sostenibles de desarrollo y generación de ingresos en las regiones afectadas

¹ La dosis de 8 litros por hectárea fue consignada en la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001. No se conocen estudios que sustenten los eventuales impactos ambientales y de salud en relación con el aumento de la dosis.

² El FIP se creó como una cuenta especial del Departamento Administrativo de Presidencia de la República (DAPRE), sin personería jurídica y se administra como un sistema separado. Véase, Contraloría General de la República, Plan Colombia, Tercer Informe de Evaluación, julio de 2002, Bogotá.

³ El PLANTE es otra entidad dependiente del DAPRE. Creado bajo la administración Samper mediante el Decreto 472 de 1996, fue hasta mediados de 2002 la primera autoridad en materia de políticas de desarrollo alternativo para los cultivos ilícitos.

por el conflicto armado y los cultivos ilícitos.⁴ Para ello se definieron tres tipos de proyectos:

1. Generadores de ingreso y empleo.

Destinados, de acuerdo con el FIP, a aprovechar y dinamizar ventajas comparativas y de competitividad en determinadas regiones para la producción de bienes agropecuarios, orientando la producción a los mercados nacionales e internacionales.

2. Proyectos de seguridad alimentaria.

Impulsan la diversificación productiva y el fortalecimiento de sistemas de producción campesina, buscando que la unidad productiva y la región en la cual se localizan logren una mayor suficiencia en la generación de alimentos frescos de primera necesidad y en la satisfacción de los requerimientos nutricionales de las familias que habitan en dicho contexto.

3. Proyectos para viabilizar alternativas productivas, de comercialización y/o tecnológicas.

Se trata básicamente de proyectos de investigación aplicada, de corto plazo y bajo costo, orientados a remover obstáculos para hacer viables proyectos promisorios en la generación de ingresos, empleo y seguridad alimentaria. Según el FIP, dentro de este tipo de proyectos están los que definen lo que se va a producir, los que definen ajustes y mejoras de los sistemas de comercialización y los que definen cómo producir.

Esta era pues la perspectiva del Estado central y, especialmente, de los círculos más

cercanos a Presidencia, en relación con la implementación del Plan Colombia frente al problema de los cultivos ilícitos.

Perspectiva local

En el contexto regional, principalmente en el caso del Bajo Putumayo y de modo particular de Puerto Asís, se venía de un proceso basado en la racionalización de las experiencias fracasadas de desarrollo alternativo.

Como resultado de las experiencias de desarrollo alternativo implementadas en el municipio de Puerto Asís (1994 – 1998) y la inminente fumigación generalizada de los cultivos ilícitos existentes en ese territorio, se produjo una iniciativa local a través de la alcaldía municipal y, de modo particular, de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA).

Tal iniciativa coincidió en primer lugar con el vacío generado por la política de desarrollo alternativo, al quedar replanteada la versión inicial del Plan Colombia⁵ una vez aceptada la financiación del componente antidrogas por parte de Washington, y en segundo lugar, se relacionó con la focalización de la implementación del Plan Colombia en el departamento del Putumayo. La región había sido señalada por poseer más del 50% del área nacional de coca y de concentrar la mayor cantidad de cultivos extensivos.

La alcaldía municipal formuló una propuesta que, a diferencia de los lineamientos del FIP, giraba alrededor de la búsqueda de un manejo alternativo al uso de la fuerza contra los cultivos ilícitos. Dicha propuesta se concre-

⁴ Entre las características que debían reunir los proyectos se señaló: “Que sean de naturaleza comunitaria y hayan sido formulados mediante procesos de participación y concertación con la comunidad, la cual debe asumir un papel activo en todo el ciclo del proyecto; incorporen las acciones de fortalecimiento institucional regional y desarrollo organizativo, necesarias para garantizar un adecuado soporte a la operación del proyecto y a la dinamización de procesos de construcción social; prevean acciones e inversiones en infraestructura física y social necesarias para contar con un entorno que contribuya a los propósitos del proyecto”. Así mismo: “que se dirijan a beneficiar en forma directa a pequeños y medianos productores, población indígena, campesinos sin tierra y en general, a los grupos más vulnerables de la población rural; demuestren su viabilidad y sostenibilidad económica, técnica, financiera, ambiental y organizativa; sean coherentes con los planes de ordenamiento territorial y con los planes de desarrollo de las unidades territoriales en las cuales se proyecta su ejecución; su localización corresponda a las áreas geográficas y a grupos poblacionales priorizados por el Consejo Directivo del FIP”. Véase República de Colombia, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Fondo de Inversión para la Paz, DAPRE-FIP, Consejo Directivo, Acuerdo No. 03 de 2000, Bogotá.

⁵ Para la versión inicial del Plan Colombia véase Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz – Departamento Nacional de Planeación PLAN COLOMBIA, diciembre de 1998, Puerto Wilches.

T

N

I

tó en la formulación de los Pactos de Erradicación Manual, en cuyo soporte aparecían tres estrategias: la seguridad nutricional para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos; proyectos de mediano y largo plazo basados en la reconversión de la economía regional y, finalmente, el establecimiento de una comercialización de doble vía (compra y venta de productos) para asegurar la sostenibilidad de estos proyectos.⁶

BALANCE DE LA EXPERIENCIA

El problema institucional en el nivel central

Hasta el inicio del Plan Colombia, la dirección política formal del desarrollo alternativo se concentraba en el PLANTE. A través de esta entidad se empezaron a canalizar, como contraparte nacional, los primeros recursos del “componente social” del Plan a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Para algunos técnicos en esta materia, este fue un momento único para el relanzamiento político del Programa de Desarrollo Alternativo, el cual aparecía debilitado debido al fracaso de la política y de su gestión al comenzar la nueva administración del presidente Pastrana. Sin embargo, el PLANTE no logró estructurar una política nacional sólida, además de revelar deficiencias administrativas en sus primeras actuaciones dentro del Plan Colombia.

La situación del PLANTE pareció agravarse políticamente al crearse el FIP e iniciar éste la reglamentación, focalización y manejo de los

recursos orientados al desarrollo alternativo. De este modo se estableció una competencia poco deseable entre las dos instituciones, situación de crisis que repercutió también en las mismas áreas de intervención del desarrollo alternativo, sobre todo en el sur.⁷

Adicionalmente, en el manejo de la problemática de los cultivos ilícitos aparece otra instancia, el Consejero Nacional para la Seguridad y la Convivencia, cuyas funciones en esta materia no son claras, pero que asume, de hecho, responsabilidades en nombre del gobierno central alrededor de los compromisos del Estado en el tema de los pactos de erradicación manual.

Así mismo la Red de Solidaridad – un establecimiento público de orden nacional – se encarga de la atención a personas afectadas por las fumigaciones aéreas, con lo cual entra también en aspectos que competen tanto al FIP como al PLANTE.

“En este escenario de entidades paralelas promovido desde Bogotá se profundiza el desorden institucional”

En este escenario de entidades paralelas promovido desde Bogotá, se profundiza el desorden institucional coadyuvado por la descalificación del PLANTE como instancia con capacidad de gestión, situación agravada por la ausencia de una política

de desarrollo alternativo y los manejos coyunturales y de fuerte improvisación del mismo Programa.

A este desarreglo institucional se agrega la ausencia de coordinación entre los organismos encargados de las fumigaciones aéreas y las entidades responsables del desarrollo alternativo. Como se sabe, una de los mayo-

⁶ Véase los documentos Alcaldía de Puerto Asís, UMATA “Reconversión de la Economía de Puerto Asís – Sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en Santana, Putumayo, Colombia”; “Seguridad Nutricional para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos” y “Creación de una comercializadora de doble vía” agosto de 2000, Puerto Asís.

⁷ Lo anterior sin referir los problemas administrativos que de suyo plantea el modelo del FIP puestos de presente en el informe de la Contraloría sobre Plan Colombia. El FIP “tiene una planta de 17 profesionales del DAPRE adscritos a este Fondo y una nómina de 592 consultores de todo orden, con un costo que supera los \$9.000 millones al año...” El FIP “se ha convertido en una organización altamente compleja, que de alguna manera, establece un paralelismo con las funciones propias del DAPRE, especialmente en materia de revisión jurídica, evaluación y control”. Contraloría General de la República, *Ibidem* pág.10

res cuestionamientos a las fumigaciones es su impacto sobre proyectos financiados por la cooperación internacional y por el mismo Estado colombiano. A esto se añade la débil presencia de entidades nacionales y regionales que tienen responsabilidades en la planeación del desarrollo para las regiones (Corpoamazonia, Corpoica, entre otras).

El problema institucional entre el centro y la región

A la debilidad institucional y descoordinación entre las entidades nacionales que en los hechos asumieron compromisos paralelos o diferenciados en desarrollo alternativo, se une la ausencia de espacios de concertación y seguimiento entre las autoridades nacionales y las regionales y locales. De este modo desapareció, en la práctica, la perspectiva del fortalecimiento institucional del nivel local que, en el marco de la pérdida o ausencia secular de control del territorio por parte del Estado, constituye una base fundamental de construcción de su legitimidad.

Esta situación se reflejó, según una evaluación de la Contraloría General de la República (CGR), como una característica estructural del Plan Colombia, al desarrollar una distribución regional de los recursos poco equitativa, hecho encubierto en una supuesta convocatoria neutral para acceder a sus fuentes de financiación en virtud “de la capacidad de presentar y tramitar proyectos por las propias regiones”, situación que contrasta con una intervención propuesta sobre la base de las necesidades reales de esas áreas, señalada por la Contraloría en su balance:

*“De allí que se observe, en muchos casos, que las regiones de un mayor desarrollo relativo han obtenido una proporción mayor de los recursos en perjuicio de aquellas con mayores problemas relacionados con el narcotráfico y la violencia, objetivos básicos del Plan”.*⁸

Con este tipo de distorsiones como base, el Plan Colombia resultó orientando la ejecu-

ción de los recursos en las grandes ciudades y departamentos distintos a aquellos donde el conflicto armado y la presencia de cultivos ilícitos es más agudo, además de sufrir otro tipo de desventajas:

- La debilidad institucional, agravada, entre otros, por la falta de un apoyo académico e investigativo, dificultando la formulación de proyectos con los estándares exigidos por el alto gobierno.
- La débil creación de estructuras y redes sociales.
- La exigencia de cofinanciación a entes territoriales que no están en capacidad de hacerlo, todo lo cual llevó finalmente a que los recursos dispuestos para los planes sociales se fueran a regiones muy distintas a departamentos como Guaviare, Putumayo, Caquetá o Norte de Santander.

Este hecho contrasta fuertemente cuando se sabe que son escenarios de la guerra, de las fumigaciones, situaciones que además de la crisis humanitaria generan desempleo para productores, jornaleros, además de la pérdida de empleos indirectos sobre todo del sector servicios. Unido a ello está la crisis del sector rural colombiano. Según la CGR:

*“Aun si se hace el estimativo optimista de que todos los renglones productivos legales aumenten su área en los próximos dos años en un 10%, o sea un 5% anual, apenas se podría ampliar el empleo en 80.000 puestos...”*⁹

El hecho de que el Plan Colombia se centre en la lucha antidrogas y de que los recursos aprobados por el Congreso de Estados Unidos se evalúen con relación a un indicador medible frente a ese fin, hizo que los escenarios de cultivos ilícitos tuviesen una mayor significación y seguimiento. Particularmente, a la hora de evaluar el desempeño de la política, la eliminación de cultivos ilícitos tiene el mayor peso, como quiera que la continuidad de la financiación del Plan ha dependido prin-

⁸ Contraloría General de la República Plan Colombia, Primer Informe de Evaluación. Agosto de 2001

⁹ Contraloría General de la República, ibidem

principalmente de los resultados que arrojen las tareas de erradicación forzosa.¹⁰

En resumen, la implementación de toda la política general contenida en el Plan Colombia y su gestión, refleja muy bien el tipo de estructura de Estado vigente en Colombia y, en parte, a través de ella se explica la realidad que se ha creado con dicho Plan y las distorsiones generadas en su ejecución. Entre los elementos más destacados en ese sentido se encuentran:

- La tensión entre el Estado central y las regiones, que secularmente han estado al margen de la integración en términos nacionales.
- El desorden institucional del centro, en medio de una compleja e incomprensible red de normas que crean instancias incapaces de inscribirse en una estrategia de integración y afirmación nacional.
- La inexistencia de estrategias de política claramente definidas para las zonas de colonización, cuya mayor importancia es la presencia de complejos ecosistemas relevantes a nivel ambiental.

Incidencia del contexto institucional en las políticas de cooperación internacional

La baja capacidad de ejecución del PLANTE, el desorden institucional reinante en la intervención del Estado en relación con la autosuficiencia alimentaria y las debilidades e incertidumbre frente a los proyectos de mediano y largo plazo, llevaron a una crisis en la constitución de la contraparte de la cooperación de USAID (Véase Recuadro).

En efecto, la USAID percibió así la crisis y la redefinición de su intervención en Colombia de la siguiente manera:

“El plan inicial, desarrollado con las contrapartes del Gobierno Colombiano, fue que USAID se cen-

trara en los esfuerzos de generación de ingresos económicos a mediano y largo plazo, mientras que la (parte) colombiana de ejecución, se centraba en la entrega de asistencia inmediata a los agricultores que firmaran los pactos de reducción de la coca con el Gobierno.”

“A medida que esto se realizaba, la demanda de participación en estos pactos con el gobierno aumentó en un volumen inesperado, pero fue políticamente difícil para el Gobierno limitar su oferta inicial. Como resultado, se informó que aproxi-

USAID Y DESARROLLO ALTERNATIVO

El 13 de julio de 2000, el Congreso de EEUU aprobó 869 millones de dólares para el Plan Colombia. De esa cantidad, 123,5 millones se destinaron a USAID Colombia, de los cuales 42,5 eran para programas de desarrollo alternativo bajo el objetivo estratégico No. 2 de “promover alternativas económicas y sociales a la producción ilícita de coca”. Según USAID Colombia, se trataba de generar condiciones sociales y económicas en áreas de producción de cultivos ilícitos, a través del fortalecimiento de los pequeños productores que voluntariamente abandonen la producción ilícita. Los 42,5 millones han sido dedicados a esa estrategia a través de una enmienda efectuada a un acuerdo que existía con el gobierno colombiano. Esta enmienda se suma al programa de desarrollo alternativo a la coca (Coca Alternative Development, CAD) de 5 años.

El CAD se implementó a través de un contrato firmado el 30 de marzo de 2001 con Chemonics, quien implementa el programa concediendo donaciones y subcontratando con gobiernos municipales, organizaciones locales y regionales de productores, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.



¹⁰ En diferentes oportunidades la embajadora de EEUU en Colombia, Anne Patterson, ha señalado que “la punta de lanza del Plan Colombia son las fumigaciones de cultivos ilícitos”. Véase por ejemplo, “Las nuevas relaciones entre Estados Unidos y Colombia” en *La Revista, El espectador*, 4 de noviembre de 2001, Bogotá.

madamente 37.000 familias firmaron 33 distintos pactos entre diciembre del 2000 y julio del 2001. Este gran número superó la capacidad del Gobierno Colombiano para entregar asistencia inmediata. Los factores de complicación incluían lo remoto y difícil del acceso a las áreas donde vivían los suscriptores de los pactos y una serie de incidentes de seguridad fue generada por conflictos entre las guerrillas de las FARC y los paramilitares de la AUC en la región... La asistencia del Gobierno Colombiano está ahora siendo entregada a los suscriptores de los pactos (se estima que se llegó a aproximadamente 8.500 hasta el momento). El Gobierno ha dado tiempo hasta el 27 de julio del 2002 a los suscriptores de los pactos para concluir la erradicación de sus cultivos de coca. Luego de este punto, tiene la intención de realizar la erradicación aérea de los cultivos de coca restantes".¹¹

Como se puede ver, la crisis que terminó desbordando la capacidad institucional llevó a que las fumigaciones se vieran como la única salida, justificadas bajo el falso argumento de que la responsabilidad era de los campesinos que habían suscrito los pactos. La desazón reinante en las comunidades hacía prever una respuesta de resiembra de la coca en vista de las inseguridades que provocó la crisis institucional. USAID fue consciente también del vacío generado por la representación estatal colombiana y entró entonces a reajustar sus programas a través de una intervención directa, en donde se buscó responderle a las comunidades en los programas de mediano y largo plazo. El mecanismo fue concertar una erradicación anticipada, esto es, no sometida al desorden en la contabilización del punto de partida en que finalmente cayeron los pactos de erradicación manual:

"Una evaluación en el terreno realizada por USAID en octubre-noviembre del 2001 constató que muchos suscriptores de los pactos se mostraban

escépticos de que el Gobierno efectuara la entrega oportuna de la asistencia inmediata o reanudara la fumigación luego del 27 de julio del 2002, ocasión en que terminaría el mandato del Presidente Pastrana. Muchos han replantado la coca en las áreas que fueron fumigadas anteriormente. No obstante, otras comunidades han comenzado voluntariamente la erradicación inmediata, en un intercambio por la provisión de asistencia, a través de los beneficiarios de USAID. USAID comenzó a reajustar su plan original en noviembre pasado para comenzar a trabajar directamente con dichas comunidades bajo un programa de 'erradicación temprana'".¹²

De este modo las acciones implementadas por USAID-Chemonics se empiezan a desarrollar en un contexto de ausencia de una política nacional de desarrollo alternativo y, en general, de falta de posicionamiento de un eje nacional, creándose así un tipo de manejo paralelo que acaba evitando las instancias formalmente responsables del manejo de la política y colocando a la vez sus reglas de juego, a través de:

- La redefinición de los distintos programas ya existentes o la creación de nuevos, con base en las pautas de USAID-Chemonics, esto es, interés exclusivo en reducciones rápidas de áreas de cultivos ilícitos.
- El esquema transaccional de recursos por erradicación inmediata, implementado a través de la modalidad de contratación privada con ONG empresariales que resultaron debilitando la precaria institucionalidad local y regional.

En el proceso de implementación de las acciones contratadas con los operadores que actuaron como ONG se observó:¹³

- En general venían de experiencias muy

¹¹ USAID Asistencia de los Estados Unidos a Colombia y a la Región Andina. Testimonio de Adolfo Franco, Sub-Administrador para América Latina y el Caribe. (s.f.)

¹² USAID Asistencia de los Estados Unidos a Colombia y a la Región Andina, *Ibidem*.

¹³ Estas entidades fueron calificadas como "operadoras" y su reconocimiento está contemplado en el Acuerdo No. 01 DE 2000 del DAPR-FIP así: "Los proyectos pueden tener origen en organizaciones comunitarias, entes territoriales, entidades públicas u Organizaciones no Gubernamentales, las cuales deben formular los proyectos con el apoyo de 'Entidades Operadoras de proyectos' reconocidas por el Fondo de Inversiones para la Paz, a través de las cuales se presentarán los proyectos".

distintas a la realidad de los cultivos ilícitos.¹⁴

- Las estrategias operativas fueron desfasadas tanto en el cubrimiento del territorio como en la capacidad de los promotores, teniendo en cuenta que se trataba de acciones que demandaban conocimiento y experiencia.
- No hubo seguimiento y monitoreos efectivos de las ONG en relación con el trabajo de sus funcionarios.
- La estructura de gestión facilita la proliferación de irregularidades en el manejo de los recursos.

Como consecuencia las autoridades locales y regionales, las organizaciones de la comunidad quedan, por razón de los recursos, girando alrededor de los criterios emanados de entidades externas como en el caso USAID, la cual representa hoy el 92% del fondo total de desarrollo alternativo. (Véase tabla n. 1). En el terreno, USAID lejos de concertar dinámicas de desarrollo, terminó transando acciones de erradicación.¹⁵ Todo lo cual conduce a un mayor desorden institucional, al no articularse la cooperación dentro de los planes de desarrollo local o regional, y al propiciar que las pocas y débiles organizaciones sociales (campesinas e indígenas) giren alrededor de la demanda de pequeños recursos para sus zonas sin que se fortalezcan realmente los espacios de concertación desde el ámbito local ni se cualifiquen su proyección como entidades representativas de la comunidad, ni – por tanto – sean protagonistas del desarrollo regional.

“Es importante repetir que los programas de ejecución, tales como la erradicación aérea, son parte fundamental de la ecuación”

USAID, por el contrario, se reafirma en la necesidad de desempeñar un papel complementario con el elemento disuasivo de la fumigación. La promoción de la organización de la comunidad debe darse alrededor del sustento ideológico de la estrategia antidrogas de Washington.

*“Es también importante repetir que los programas de ejecución, tales como la erradicación aérea, son parte fundamental de la ecuación. No existen alternativas lícitas a la coca y al procesamiento de la pasta de coca... en relación con la generación de ingresos económicos, para los agricultores...”*¹⁶

Para USAID, las lecciones obtenidas en Bolivia, Perú y Ecuador, demuestran que la administración, antes que los niveles de ingresos económicos o la pobreza, es el factor subyacente clave, que

determina si la industria de la coca se establecerá o no, si crecerá o disminuirá. La administración, en este contexto incluye una presencia de implementación del gobierno nacional, gobiernos locales dispuestos a prestar servicios públicos y crear incentivos contra la producción de la coca, comunidades locales cohesivas y un sistema de valores o creencias individuales que rechacen la producción de drogas como medio de vida.

Así mismo, para USAID, si las comunidades locales trabajaran en conjunto, de manera participativa y estuvieran apoyadas por una presencia visible del gobierno nacional, con un fuerte compromiso hacia la erradicación de cultivos para la fabricación de drogas y una

¹⁴ Como señala la Contraloría, la mayor parte de estas entidades (ONG) venían de la experiencia del Forec (Fondo de Reconstrucción del eje Cafetero). El órgano de control constató que “aparte de algunos problemas en la selección de las ONG, que se están verificando por la CGR, el trasplante mecánico de esta fórmula operativa a las zonas de mayor conflicto como el Magdalena Medio, Putumayo y Caquetá, no fue la más aconsejable, porque las condiciones sociales, políticas y económicas no eran similares a las del eje cafetero”. CGR, *Ibidem*. p.10.

¹⁵ Esta es una de las consecuencias de la máxima que se ha venido consolidando en estos niveles: “Quien pone la plata, pone las condiciones”.

¹⁶ USAID, *Ibidem*.

presencia militar capaz, la economía ilícita de la coca podrá ser reducida significativamente.

- Como conclusión, la desinstitucionalización de la política de desarrollo alternativo por parte del gobierno central, al limitar y propiciar la descoordinación de los entes estatales que tienen un papel en la planeación y el impulso del desarrollo regional, envía señales contradictorias frente a la retórica de la construcción de soberanía nacional a través de la legitimidad estatal. Este tipo de vacíos contrasta con la magnitud de los compromisos adquiridos por el Estado central frente a las comunidades a través de los pactos de erradicación manual. El incumplimiento a esos compromisos y la ausencia de una política de Estado, han resultado llenados por una política que responde más a otros intereses estratégicos en materia de drogas y seguridad que los que podrían surgir de un proyecto político nacional para Colombia. Puestos en funcionamiento estos acuerdos pueden tener la apariencia de una “transacción”, pero por su contenido (erradicación previa y no resiembra de la coca como el fundamento de la política)

no avanzan realmente en el propósito del fortalecimiento de la sociedad de estas zonas. En segundo lugar, tampoco se mueve en dirección a fortalecer la legitimidad del Estado en estas áreas, ya que al promover un modelo de privatización en su ejecución, ha terminado disminuyendo el poder institucional del nivel local y regional.

- Finalmente, el entorno del conflicto armado, que se centra en la lucha por el control del territorio y dentro de este, por el control de la comercialización de la pasta básica de coca, termina reflejando igualmente intereses particulares de grupo, dada la baja legitimidad de la representación de los alzados en armas. Ninguno de los actores del conflicto tiene en su agenda expectativas por incidir en el desarrollo regional. El predominio del avance táctico para el logro de un posicionamiento militar para la defensa del *statu quo* del poder como grupo o sector armado, lleva a manejar el territorio como escenario de la guerra más que un escenario de desarrollo.



Tabla 1

Recursos recibidos de Cooperación Internacional

| Fuente | Período | Valores en US\$ |
|--------------------|-------------|--------------------|
| US AID | 1999 – 2005 | 104.360.000 |
| UNDCP | 1996 – 2002 | 6.500.000 |
| R.P. CHINA | 1997 – 1998 | 719.000 |
| Fondo Japonés BID | 1997 | 350.000 |
| JAPÓN – UNDCP | 2001 | 253.945 |
| CICAD – OEA | 1998 – 2002 | 491.000 |
| República de COREA | 1996 | 110.000 |
| PNUD | 1997 – 1999 | 200.000 |
| FRANCIA | 1998 – 1999 | 66.250 |
| Total | | 113.050.695 |

Fuente: DNE *La Lucha en Colombia contra las drogas ilícitas, Acciones y Resultados, 2001*

El punto de partida de los pactos de erradicación revela la crisis del modelo de concertación, en el que domina la decisión unilateral del Estado y la exigencia perentoria de erradicación de cultivos de coca en poco tiempo (un año), como criterio definidor del éxito de la política propuesta.

Entre diciembre de 2000 y julio del 2001, se firmaron 33 pactos en 9 municipios del Putumayo, que involucraron a 37.775 familias. De ellas, 6.000 pertenecían al municipio de Puerto Asís. De esas, en febrero de 2002 se habían entregado elementos del proyecto de seguridad alimentaria a 1.800, esto es, 4,8% del total de las familias comprometidas en los pactos y sólo un 30% del municipio piloto de los pactos (Puerto Asís). Teniendo en cuenta que los primeros pactos se firmaron en diciembre del 2000, la entrega a ese 4,8% de las familias se hizo en un lapso de 14 meses.

Pero, independientemente de los crecientes obstáculos y trabas administrativas que fueron comunes en la gestión de la parte inicial del proceso, desde el punto de vista de la política se volvieron a reproducir los límites del modelo de desarrollo alternativo, que toma como indicador fundamental y definitivo los niveles y ritmos de erradicación forzosa. La preocupación por mostrar resultados medidos bajo esta óptica llevó a condicionar el resto de las acciones a ese propósito. Como consecuencia:

- Se abandonó el punto de partida de unas inversiones mínimas para el desarrollo regional, como estudios rigurosos sobre el potencial biofísico de la región, la calidad de suelos y la vocación agrícola y ambiental de cada subregión. Así mismo no se calculó la cantidad de población que este tipo de áreas puede soportar, fenómeno distorsionado por la economía de la coca.
- Al priorizar el tema de la reducción de la coca en el menor tiempo posible, se buscó afanosamente establecer un punto de partida para contabilizar la fecha de inicio de las erradicaciones manuales y, por tanto, garantizar el elemento disuasivo. Al que-

dar relegado el tema del desarrollo, las decisiones quedaron condicionadas a los procesos de erradicación y, como consecuencia, se abandonó la estrategia del fortalecimiento de las comunidades hacia el desarrollo regional, hacia la creación de una cultura de identidad regional y, sobre todo, se relegó la necesidad de crear confianza entre el Estado y las comunidades bajo el propósito de un desarrollo integral.

La autosuficiencia alimentaria había sido concebida por las comunidades y el poder local como un proceso necesario en la creación de condiciones de sostenibilidad de la población en la región. Como tal, encaminado a la creación de bases para una cultura campesina productora de bienes de consumo, de fortalecimiento de redes sociales y económicas básicas, uno de cuyos soportes era la creación de una estrategia que se plasmaría entre otras en la constitución de un centro de comercialización de doble vía. En este proyecto se buscaba concretar el esfuerzo mancomunado entre el poder local y la comunidad para ese primer nivel de subsistencia y sostenibilidad alimentaria.

La idea inicial era garantizar la comercialización de excedentes producidos por las inversiones iniciales en la autosuficiencia alimentaria (granjas avícolas, comercialización de leche y carne, productos de subsistencia, frutas, etc.), de modo que estimulara un nivel de ingresos que solventara el sostenimiento y reproducción de las actividades correspondientes a este rubro. Así mismo poder ofrecer insumos, semillas e instrumentos técnicos necesarios en las actividades productivas para la creación de excedentes.

Al incumplir el apoyo técnico y financiero del ente comercializador, el Estado dejó fuera un estudio que hubiera evaluado el potencial productivo, los requerimientos de equipos y recursos y, en general, la planeación técnica del ejercicio. Así mismo, se impidió el análisis de las condiciones necesarias para garantizar el acceso y control de la cadena productiva sobre los excedentes comercializables.



Para la comunidad, el problema fundamental era justamente el diseño de los proyectos de largo plazo y, subsidiariamente, las acciones para garantizar la autosuficiencia alimentaria. Esta se argumentaba en el reconocimiento a las distorsiones de la economía cocalera en cuanto a la importación excedentaria de bienes de consumo para la región. Esta situación estaba llevando a una peligrosa dependencia frente a los monocultivos de coca, hecho que lesionaba el reconocimiento de las potencialidades de otros rubros y proyectos socioeconómicos incluidos los ambientales.

En el ejercicio estuvo ausente un manejo de la seguridad alimentaria basada en estrategias de fortalecimiento organizativo de las comunidades, tal vez uno de los fundamentos para la sostenibilidad del programa. Así mismo, la ausencia de asistencia técnica para una buena gestión de los bienes entregados, sobre todo en el caso del ganado y aves, expresaron la ausencia de una planificación estratégica en términos de política estatal. El punto se relaciona con la inexistencia de una dirección política para el desarrollo regional por parte de las instituciones nacionales responsables de trazar estas estrategias. El predominio de un Plan de Gobierno a cambio de una estrategia de Estado, llevó a que la subsistencia alimentaria terminara convertida en un “servicio de entregas”. De este modo se distorsionó la idea originaria pensada con una condición de integralidad y mínima sostenibilidad del proceso.

Los pactos sociales de erradicación se basan, en primer lugar, en la generación de credibilidad entre las comunidades y el Estado y, en segundo lugar, en el apoyo a los productores para que mejoren la producción de alimentos para el autoconsumo, produzcan excedentes con tecnologías apropiadas y amplíen la participación de las comunidades.

Según el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo (PNDA), “La estrategia de desarrollo alternativo consiste en generar un proceso de mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales de los productores, en las áreas cubiertas por el programa, que posibilite la identificación y consolidación de actividades alternativas a los cultivos ilícitos”.

Como se puede apreciar se habla de proceso para lograr que efectivamente los productores puedan generar liquidez a partir del fortalecimiento de los componentes de su sistema productivo, así como el de su comple-

mento con otras alternativas. Proceso significa facilitar los tiempos, para dar la posibilidad de la apropiación de las nuevas técnicas que se suponen ya están validadas en la región y el funcionamiento de la comercialización que permita darle salida a los productos con un

enfoque de desarrollo empresarial.

“La participación real, activa y propositiva en el diseño, implementación, seguimiento y control de la comunidad ha sido baja”

Participación comunitaria

La participación de la comunidad en las decisiones de tipo técnico se concibe como un aspecto transversal a todas las etapas y actividades que conforman el proceso de implementación de los pactos sociales de erradicación. Esta práctica se manifiesta a partir de la conformación de las veedurías ciudadanas, la capacidad propositiva de las familias beneficiarias y la intervención activa de las organizaciones comunitarias.

Sin embargo la participación real, activa y propositiva en el diseño, implementación, seguimiento y control de los aspectos técnicos de la comunidad ha sido baja, en primera instancia porque no existen, en términos generales, organizaciones con capacidad de comprender y desarrollar acciones ante el fenómeno de la erradicación, con contadas excepciones como algunos cabildos y juntas de acción comunal.

T

N

I

Igualmente para hacer partícipes a las comunidades se les debe brindar los espacios, las estrategias y la mínima formación para que procedan a involucrarse en las dinámicas del trabajo, en hacer aportes y tomar decisiones sobre las particularidades técnicas.

El hecho de acelerar las metas de erradicación en número de hectáreas para cumplir con las exigencias del gobierno de Estados Unidos, ha hecho disminuir las posibilidades de que las comunidades aporten su capacidad, sus experiencias y conocimientos para el enriquecimiento de la propuesta técnica. Esta situación se agrava dado el desconocimiento de las entidades ejecutoras de la *idiosincrasia* de los cultivadores cocaleros.

Las veedurías se convirtieron en entes poco operativos, que muchas veces defendieron intereses personales y donde la participación de la mujer fue escasa. Así mismo se conformaron algunas organizaciones “hechas a la carrera”, con el fin de facilitar el manejo de algunos componentes colectivos como la entrega de ganado, sin tener un conocimiento real de sus funciones, ni claridad en el procedimiento y, por tanto, con resultados limitados.

Asistencia técnica y seguimiento

En la formulación técnica de los pactos sociales de erradicación se proponía que la asistencia técnica fuera integral, puntual y por objetivos, y que los técnicos atenderían cuatro factores: organización, producción, comercialización y análisis financiero de las actividades. A la vez, se suministraría apoyo a los campesinos para lograr equilibrar su producción en la finca y poder así garantizar la seguridad alimentaria de la familia.

La asistencia técnica básicamente se compone de dos momentos: uno a nivel individual en donde se comparte con la familia la visión y acción del sistema productivo en todas sus dimensiones, y el otro, los momentos grupales donde se socializan experiencias y donde se orienta colectivamente sobre las nuevas técnicas o mejoras a los procesos productivos.

Los vacíos existentes en este componente tan importante no permitieron que la fase de seguridad alimentaria fuera eficiente. Hubo fallas como:

- Baja capacidad de conocimientos e interlocución por parte de una gran mayoría de los asistentes técnicos, debido a falta de formación.
- Falta de espacios de retroalimentación técnica que hubiese permitido las discusiones, los aportes de la comunidad y de otras instituciones presentes en la zona.
- Falta de aplicación de un plan de capacitación que privilegiara las tecnologías locales, la mano de obra familiar, con la utilización de materiales de la región (caso aves – cerdos) y la utilización de insumos orgánicos producidos en la misma unidad familiar.
- La finca tiene subcomponentes que generalmente están interrelacionados y para guardar un equilibrio hay que intervenirlos simultáneamente, aunque sea con diferente intensidad.
- Un aspecto importante es poder conocer con cierta profundidad la cultura de los productores de la hoja de coca, con lo cual se permitiría comprender su entorno social, sus hábitos de consumo, el manejo del tiempo, etc., de las personas que se dedican a este oficio. Involucrarse en el conocimiento de la dinámica del ciclo productivo del cultivo de coca aumentaría la posibilidad de establecer metodologías, tiempos de aplicación de técnicas para el sistema de la unidad productiva.
- La propuesta técnica poco tuvo en cuenta el contexto amazónico, su variabilidad en los tiempos climáticos y sus dificultades para establecer ciertos componentes productivos, como los monocultivos, que tienen una alta demanda de insumos externos. Así mismo, desconoció aspectos como las potencialidades existentes en el caso de los recursos del bosque natural.
- Las condiciones de orden público, que se han agravado paulatinamente en la región, impidiendo que se tenga contacto permanente con las comunidades beneficiarias y se dificulte precisar y concertar acciones operativas.



Tabla 2. Evaluación técnica de los Programas de Erradicación Manual ¹

| COMPONENTE | ASPECTOS POSITIVOS | ASPECTOS NEGATIVOS |
|---|--|--|
| <p>Ganadería Sostenible</p> <p>Entrega hasta un valor de dos millones de pesos en cabezas (generalmente dos reses), insumos y herramientas para la ganadería.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento genético de las razas existentes en la región. - Cubrimiento del déficit de cabezas de ganado por área. | <ul style="list-style-type: none"> - El apresuramiento para entregar el ganado para que la gente erradique inmediatamente ha desordenado el procedimiento de entregas, perjudicándose los beneficiarios al entregarse ganado de poca calidad. Así mismo el ganado sufre de estrés porque dura hasta 8 días encerrado en los establos y sin comer. El procedimiento se presta para acciones no transparentes en el manejo y beneficio a los campesinos. - En segundo lugar, no se capacitó a los campesinos tanto en el manejo como en la formación para la organización, transformación y comercialización de los subproductos que se puedan generar. - No se identifica ni aparece un plan de seguimiento y evaluación posterior a las entregas del ganado, quedando la inversión sin ningún control siendo incierto lo que ocurrirá efectivamente con el crecimiento ganadero en la región. |
| <p>Aves</p> | <p>Aprovechamiento tanto de los huevos por parte de algunas familias, como de los cruzamientos que han logrado realizar con las aves criollas.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento en la entrega de las aves a algunas familias debido a su muerte en el transporte desde el interior del país al Putumayo. - No se tuvo en cuenta un tipo de aves apropiadas al medio. - El estudio de viabilidad no fue tenido en cuenta para preparar a los campesinos en la disponibilidad de alimentos propios de la finca, con el fin de realizar el proceso de adaptación del concentrado a alimentos tipo finca. - La entrega de las aves causó desconcierto dentro de los campesinos, dudando de la calidad técnica de la propuesta. |
| <p>Cultivos de subsistencia (Arroz, yuca, plátano, etc.).</p> <p>Se tenía previsto que cada familia estableciera por lo menos una hectárea en cultivos de pancoger asociados</p> | <p>Algunas familias campesinas reactivaron sus siembras de cultivos básicos para alimentar las aves y otras especies menores. Sin el apoyo de los pactos no lo hubieran hecho.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - No se aplicó un plan de formación sobre la importancia de la seguridad alimentaria entendida en toda su dimensión, esto es, en calidad, cantidad y soberanía - Se prefirió dejar que la comunidad en general optara por el “paquete” de la ganadería ya que la “seguridad alimentaria” contenía elementos rigurosos y de detalle para su instalación. - No se hizo una verificación real de la capacidad de producción de estos cultivos para poderlos articular a procesos de transformación o de alimentos para especies como porcinos, peces y aves. |
| <p>Otros componentes productivos</p> | <p>No hay avances significativos.</p> | <p>Faltó una estrategia de fomento y de valoración de subcomponentes potenciales para la zona como la piscicultura, las hortalizas, aromáticas y los porcinos.</p> |

¹ La evaluación técnica fue desarrollada por Rodrigo Velaidez para el Proyecto.

Análisis técnico de los componentes

Dentro de la oferta que contemplan los pactos sociales de erradicación se estableció la ganadería como opción para la seguridad alimentaria, buscando a través de esa actividad, generar liquidez para las comunidades. Así mismo los cultivos de pancoger, los frutales amazónicos en arreglos agroforestales, la piscicultura, las aves, cerdos y la huerta casera buscaban también garantizar la seguridad alimentaria y la generación de pequeños excedentes que complementarían la liquidez de los campesinos que erradicaran la coca en un tiempo pactado de 1 año. De manera específica el balance sobre los componentes se presenta en la Tabla n. 2.

Proyectos de mediano y largo plazo

El gobierno se comprometió a aportar recursos técnicos y financieros para los proyectos productivos generadores de ingreso a mediano y largo plazo y a concertar mecanismos y procedimientos de retorno de los recursos, en el marco de la creación de fondos rotatorios para los productores.

Sin embargo, no hay proyectos identificados en esta dirección más allá de los cultivos de caucho y palmito. En relación con el palmito, denominado *Desarrollo de un Complejo Agroindustrial del Cultivo de Palmito de Chontaduro*, lo ejecuta la Empresa Agropecuaria de la Amazonía, Agroamazonia, en los municipios de

Puerto Asís, sede de la planta procesadora de palmito.² La planta procesadora tiene capacidad para atender una producción de 1.300 hectáreas de cinco municipios (Orito, San Miguel, Puerto Caicedo y Valle del Guamuéz y Puerto Asís). A comienzos de 2002 sólo existían 180 hectáreas en producción y 250 sembradas. Los requerimientos para atender la demanda de palmito para ser procesado se estaban cubriendo entonces a través de compras al Ecuador.³

Este es el aspecto que las comunidades perciben como más relevante en el fracaso de los pactos de erradicación manual y, en general, del desarrollo alternativo en la región. El compromiso del gobierno era que en seis meses se identificarían y se financiarían los proyectos de desarrollo integral del cultivo del caucho; el apoyo a asociaciones productoras de plátano; el proyecto palmito; la ganadería de doble propósito y un proyecto de pimienta.

A marzo de 2002, no se habían iniciado los proyectos de ganadería y pimienta. Para los tres primeros se previó una inversión de 3.741.440,72 de dólares, de los cuales sólo se habían ejecutado entonces el 11,8% esto es, 441.220,10 dólares.⁴ Es de anotar, dice la Defensoría, que aunque se trataba de iniciativas anteriores, su grado de ejecución era bastante reducido, con lo cual el objetivo de generar ingresos sólo se había satisfecho de manera precaria.



² Proyecto inconcluso de la administración Samper que generó grandes sobrecostos para ser terminada.

³ La baja producción de hoy se explica por la serie de errores cometidos por el Estado al convocar a la siembra sin haber asegurado el funcionamiento de la planta. Muchos cultivadores se quedaron con la producción y sin su compra.

⁴ Véase Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial Nacional No. 026 "Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el Marco del Conflicto Armado y de las Fumigaciones de los cultivos de coca en el Departamento del Putumayo", Bogotá, 9 de octubre de 2002.

La política de desarrollo alternativo de Uribe reconoce la incidencia del conflicto armado en las zonas productoras de ilícitos, por ello se ha incluido dentro de la estrategia de seguridad. Para ello el Gobierno nacional ha diseñado una “*estrategia de intervención integral*” en torno a la *generación de alternativas económicas y ambientalmente sostenibles para el Desarrollo en zonas en conflicto*”.¹

De esta manera, se pasa del enfoque de *emergencia convencional de desarrollo alternativo*, creado en 1994 con el inicio del programa Plante, hacia otro de *Desarrollo Regional Permanente* propuesto por Uribe. Basándose en la participación de la comunidad, “*la estrategia procura fortalecer la capacidad y efectividad de las acciones del Estado en estas regiones, desarrollar un ambiente competitivo que asegure la sostenibilidad de las intervenciones y superar el enfoque asistencial y de emergencia.*”

Aparentemente se sustituye el enfoque de “zanahoria y garrote” por otro que reconoce la simbiosis entre conflicto armado (versus seguridad democrática) – cultivos ilícitos (versus desarrollo regional) – ausencia de legitimidad del Estado (versus conquista de la soberanía estatal).

El desarrollo alternativo dejaría así de desempeñar el papel de “emergencia” frente al impacto de las fumigaciones, y se centra en el empoderamiento del Estado en las zonas productoras mediante un enfoque de desarrollo regional.

Existen pues, dos novedades significativas:

- El enfoque de desarrollo regional.
- Un criterio diferencial y flexible en la estrategia de intervención, adaptado a las condiciones específicas del conflicto en las regiones.

La doble perspectiva se desarrolla en tres fases:

- 1 Preparación. Definición de los objetivos del desarrollo regional con debates y con la

participación de las comunidades, y promoción de espacios de participación para la elaboración y concertación de los proyectos destinados al desarrollo económico local.

- 2 Desarrollo. Se da prioridad a los proyectos que ofrezcan ventajas en materia de empleo, ingresos y fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad.
- 3 Consolidación de los programas y proyectos orientada hacia la autogestión del desarrollo local y regional.

Este enfoque reconoce *a priori* la necesidad de ajustes debido al conflicto armado. Para ello se buscará diversificar las alianzas con organizaciones de la sociedad civil. De manera general el nombre de la estrategia resume los fines: *Fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas de conflicto*. Su contenido se expresa en tres componentes:

- Proyectos productivos y de generación de ingresos
- Fortalecimiento institucional y comunitario
- Construcción y mejoramiento de infraestructura física y social.

Dentro del primer componente se inscribe la propuesta de proyectos forestales para 50.000 familias vinculadas a cultivos de coca y amapola. Se instalaría un área de 150.000 nuevas hectáreas de bosque para usos comerciales y de 120.000 hectáreas para protección de cuencas y nacederos, junto con planes de ordenamiento y manejo forestal en casi un millón de hectáreas de bosques naturales.

En el componente de fortalecimiento institucional y comunitario se propone recuperar la confianza en el Estado, mejorar sus niveles de aceptación y legitimidad y consolidar esquemas que estimulen el desarrollo y la seguridad.

Los programas de desarrollo tienen como fundamento político la conquista de la seguridad, ámbito en el cual se entienden los procesos de participación de la comunidad y el fortalecimiento institucional. Tras esta formulación se esconde un debate de fondo sobre el Estado y su posibilidad real de legitimación en Colom-

¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP) Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un Estado Comunitario, pág. 54 (versión página web)

bia. Según se identifique la naturaleza del conflicto armado hoy, surgen definiciones muy diferentes del tratamiento del problema.

- Si se parte del supuesto por el que los grupos participantes en el conflicto armado están potenciados sólo por recursos del narcotráfico, su naturaleza se acerca a procesos de criminalización que se fortalecen en áreas donde el Estado no ha tenido una incidencia soberana. La seguridad significa, ante todo, garantizar la presencia armada del Estado.
- Si se reconoce que el conflicto armado no abarca la multiplicidad de conflictos sociales, económicos y de legitimidad estatal, dicha legitimidad se basaría en el reconocimiento de una diversidad de demandas locales y regionales, como el proceso de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. La dinámica de legitimación del Estado procede del reconocimiento, respeto y afirmación de esos procesos de autonomía, no sólo en el plano étnico cultural sino incluso regional.

La metodología desde esta segunda perspectiva varía considerablemente, porque se trataría de afirmar los procesos de resistencia civil contra las amenazas a los territorios por parte de los grupos armados y en algunos casos, de representantes del mismo Estado. Así mismo, se reconocerían los procesos de construcción de la seguridad desde el ejercicio de esa misma autonomía, de manera que el Estado no imponga desde el centro unos condicionantes en esa materia, sino que concierte con las comunidades a través de acciones convenidas de fortalecimiento local.

En ese sentido, decisiones como la fumigación indiscriminada de cultivos, condicionante externo impuesto por Estados Unidos, se convierten en un factor de inseguridad alimentaria, desplazamiento forzoso, pérdida del ingreso y riesgo de salud, que no genera credibilidad al Estado.

La concertación para el desarrollo no puede desprenderse de un condicionante previo de seguridad impuesta desde Bogotá, sino que debe

basarse en el fortalecimiento y respeto por las demandas sociales, económicas, culturales y de seguridad, reflejado, antes que nada, en un sistema de justicia funcionando eficaz y cumplidamente, desde y para las regiones. Para la sociedad, los grupos armados representan un factor de amenaza para sus libertades y derechos, dado el pragmatismo, defensa de intereses privados y degradación de la misma guerra.

Un buen balance sobre la política global de drogas y el restablecimiento de unos términos adecuados sobre la corresponsabilidad internacional, generaría un buen comienzo para decisiones más sensatas sobre su manejo. Para ello es preciso replantear la desfiguración extrema a que ha sido llevada la corresponsabilidad, entendida como la contraprestación entre recursos para “la guerra a las drogas” en un país productor y los beneficios arancelarios o el apoyo a préstamos internacionales. En ese trato no se contabilizan los gravísimos costos sociales, ambientales, económicos y de legitimidad que está representando una guerra que se suma a la que ya se tiene en Colombia.

Pero, además, estas concesiones empiezan a tener un costo adicional para Colombia y el área andina, como en el caso del ATPA. En principio se percibe como la concesión unilateral de tipo comercial de EEUU en contraprestación a que Colombia y el área andina sean un escenario de la guerra a las drogas. Sin embargo, hoy en día se ha convertido en el mecanismo con el cual se argumenta, desde Washington, la no aceptación de medidas equitativas en materia arancelaria, sobre todo para el sector rural andino y colombiano.

En conclusión, el desarrollo alternativo inscrito en la perspectiva de seguridad, enfrenta desafíos políticos que pueden obstaculizar o hacer fracasar su ejecución. Veamos los principales:

- La necesidad de construir una institucionalidad basada en la búsqueda de la representación del interés general, fundada en un sistema de justicia eficaz y cumplido que vele, además, por el respeto a los derechos humanos y fundamentales de la población civil.
- La institucionalización en materia de seguridad



dad de áreas como las zonas de cultivos ilícitos o de puntos estratégicos para la economía de las drogas, en la que las fuerzas de seguridad son uno de los factores centrales, plantea retos frente a su compromiso en la defensa del interés general.

- El replanteamiento de la función de “zanahoria” del desarrollo alternativo y la sustracción como política emergente es un acierto en la nueva estrategia. Así mismo la relevancia de un enfoque regional, crea condiciones para superar las deficiencias del desarrollo alternativo. Sin embargo, en esta materia aparecen nuevos retos sin cuya solución se puede dar al traste con el diseño de la nueva política:
- No es clara la articulación de las fumigaciones aéreas y, en general, la erradicación forzosa con la estrategia general contra los cultivos ilícitos.
- El acierto del reconocimiento a la diferenciación del uso potencial del suelo en áreas con cultivos ilícitos o que se encuentran amenazadas por su extensión, no significa nada si no se elabora una política de prevención de cultivos que contemple dinámicas de intervención y apoyo del Estado en zonas que no tienen aún este tipo de economía.
- La implementación de la seguridad y el desarrollo regional debe basarse en el reconocimiento a procesos locales en marcha y que en general están en manos de la misma comunidad organizada. La imposición de una estrategia de guerra contra algunos de los grupos armados y la articulación de la población en esa misma estrategia, aún en calidad de informantes, crea situaciones peligrosas para la vida y estabilidad social de las localidades.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo plantea la promoción, por parte del Gobierno Nacional, de proyectos forestales y agroforestales tendiente a subsanar los daños ambientales a causa del conflicto armado y la expansión de los cultivos ilícitos. Sin embargo, con la formulación del programa “Familias Guardabosques”, esta propuesta sufre un cambio de enfoque que implica, más que procesos de concer-

tación y participación de las comunidades, una condición de beneficiarios de una política de subsidios. Cada familia recibiría cinco millones de pesos al año “*como contraprestación al desarrollo de actividades de guardabosques, en aspectos relacionados con la recuperación y conservación de ecosistemas, a través de distintas alternativas de restitución forestal*”.²

En el enfoque de fortalecimiento institucional y comunitario se propone recuperar la confianza en el Estado, mejorar sus niveles de aceptación y legitimidad y consolidar esquemas que estimulen el desarrollo y la seguridad. El tipo de articulación de las “Familias Guardabosques” con la estrategia de Seguridad Democrática del presidente Uribe, puede crear una simbiosis de estas comunidades con el contexto de enfrentamiento liderado por el Estado central.

En ese contexto, las comunidades no pueden desempeñar un papel pasivo como contrapartes que reciben un pago de cinco millones, actuando como guardabosque, desconociéndose la complejidad social y económica del problema, sobre todo en el caso de los ecosistemas de las zonas altas con cultivos ilícitos de amapola. En ese sentido se debe crear un proceso integral, en donde si bien se debe asumir la problemática ambiental que ocasionan los cultivos de amapola, también se deben considerar propuestas que se correspondan con la complejidad del problema.

Entre ellos se encuentran la concreción localizada de políticas de reforma agraria que hacen parte de las propuestas integrales. Más que la idea poco elaborada de una reforestación o “Familias Guardabosques”, el problema hay que inscribirlo en la necesidad de formular una estrategia de Restauración Ecológica. Se debe partir del reconocimiento de que los bosques hacen parte de la biodiversidad. “*Las actividades tendientes a la restauración ecológica de los bosque en Colombia, deben enmarcarse dentro de la Convención de diversidad biológica*”.³

² Véase Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002 – 2006, Bogotá.

³ Véase Cristian Samper “Ecosistemas Naturales, Restauración Ecológica e Investigación” en Fundación Alejandro Ángel Escobar, FESCOL, Foro Nacional Ambiental y GTZ “Restauración Ecológica y Reforestación”, agosto de 2000, Bogotá.



La búsqueda de la restauración ecológica supone un conocimiento riguroso de la complejidad de los mismos sistemas de vida en donde los bosques están o estuvieron insertos cumpliendo funciones específicas. Dichos procesos de restauración operan a escalas espaciales que pueden abarcar cuencas o regiones naturales y escalas de tiempo que pueden tomar décadas.

Con la incorporación del papel de las “familias guardabosques” al nefasto sentido transaccional de los cultivos ilícitos (yo te pago, tú erradicadas) se pierde una oportunidad única para iniciar una política de Estado en materia de restauración ecológica, con todos sus beneficios para el país y la humanidad.

Las propuestas desde las regiones deben recoger experiencias anteriores y planearse integrando a las comunidades en un proceso de fortalecimiento de la organización comunitaria. De lo contrario pueden convertirse en plantaciones comerciales, poco interesadas en generar dinámicas sociales de fortalecimiento organizativo.

En cuanto a la visión regional, se impone la necesidad de planificar las acciones de restauración ecológica a partir de un análisis más realista sobre los principales tipos de afectación de los bosques y ecosistemas más característicos de cada región.

Es necesario partir de un análisis costo-beneficio sobre la factibilidad financiera y la viabilidad técnica de la restauración ecológica en términos de recuperación de servicios ambientales y valor intrínseco de cada ecosistema por región.

Si bien la reforestación desde lo productivo debe estar contemplada, son indispensables otras propuestas de acuerdo con el potencial ambiental del territorio, dando cabida a la implementación de plantaciones protectoras y de manejo de los bosques naturales. Se trata de recrear nuevos sistemas de protección ambiental donde se incluyan propuestas complementarias como la misma autosuficiencia alimentaria, como los servicios ambientales, investigación básica, propuestas educativas y mejora de infraestructura.

TEXTOS DE REFERENCIA

- “Desarrollo alternativo y erradicación. Un enfoque desequilibrado”, *Drogas y conflicto* No. 4, TNI, marzo 2002.
- “Europa y el Plan Colombia”, *Documentos de Debate Drogas y Conflicto* No. 1, TNI, abril 2001.
- “Fumigaciones y Conflicto en Colombia. Al calor del debate”, *Drogas y conflicto* No. 2, TNI, septiembre 2001.
- AA; “Erradicación Forzosa y Conflictos”, *Revista Internacional Acción Andina*, n. 4, Acción Andina, Bogotá, julio 2001.
- *Cultivos ilícitos y Proceso de Paz en Colombia. Una propuesta para la paz*, TNI/Acción Andina, junio 2000 (www.tni.org/drugs/research/propuesta.htm).
- Jelsma, Martin; *Alternative Development and Drug Control: A Critical Assessment*, ponencia para la Conferencia internacional sobre el rol del Desarrollo Alternativo en el control de drogas y la cooperación para el desarrollo, Munich, enero 2002 (www.alternative-development.net/downloads/documents/jelsma_martin.html).
- Jelsma, Martin; *Círculo Vicioso: La guerra química y biológica a las drogas*, TNI, marzo 2001 (www.tni.org/drogas/pubs/vicious.htm).
- Vargas, Ricardo; *Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*, Tercer Mundo Editores/TNI/Acción Andina, Santafé de Bogotá (Colombia), noviembre 1999.
- Vargas, Ricardo; *La fumigación en cuestión. Eficacia y conveniencia de esta política antidroga*, Informe TNI/Acción Andina, julio 2001 (www.tni.org/drogas/research/fracasos.htm).
- Vargas, Ricardo; Pactos de erradicación: confianza o chantaje, *Drogas y Conflicto. Documentos de Debate*, TNI, n. 1, abril 2001 (www.tni.org/reports/drugs/debate1s.htm#pactos).

INFORMACIÓN EN INTERNET

www.alternative-development.net

www.ceudes.org

Corporación Unidades Democráticas para el Desarrollo

www.ciponline.org/colombia/aid

Center for International Policy

www.lawg.org

Latin American Working Group

www.mamacoca.org

www.tni.org/drogas

Transnational Institute

www.usfumigation.org

Uno de los principales retos de la política de Desarrollo Alternativo hoy día en Colombia es su incidencia y consecución de objetivos en medio de la guerra. El presidente Álvaro Uribe ha definido su política actual como basada en el desarrollo regional, una iniciativa revolucionaria en la historia del desarrollo alternativo colombiano pero que hace aguas si se contrasta con el proceso real.

La principal agencia proveedora de recursos, USAID, trabaja en el país siguiendo un modelo transaccional (eliminación anticipada del cultivo ilícito a cambio de financiación de proyectos locales) que no tiene nada que ver con el esquema de desarrollo regional de Uribe. Es exactamente lo contrario: acuerdos para eliminar cultivos ilícitos de un área determinada, teniendo como único indicador de éxito la disminución de los mismos y no 'el desarrollo regional', proceso mucho más complejo que va más allá de la simple erradicación.

Unido a esto, el agravamiento de la situación alimentaria, el incremento del desplazamiento forzoso, la crisis de gobernabilidad local y regional aceleradas por la guerra y la actual política de drogas constatan la crisis de legitimidad del Estado colombiano en muchas zonas del país. Este hecho que se ve agravado por los múltiples efectos negativos que generan las fumigaciones aéreas indiscriminadas.

Si bien la producción y comercio de bienes son retos importantes para el éxito de las políticas, la discusión principal sobre desarrollo alternativo no se puede limitar a la esfera económica. En escenarios de conflicto, el debate gira en torno a si el desarrollo alternativo está contribuyendo a generar condiciones de respeto a la vida y libertad de las personas; a si los poderes locales están logrando realmente la gobernabilidad; a qué ampliación de la democracia, fortalecimiento y participación de las comunidades se está alcanzando.

Fundado en 1974, el TNI es una red internacional de activistas e investigadores comprometidos a analizar críticamente los problemas globales presentes y futuros. Tiene como objetivo proporcionar apoyo intelectual a los movimientos sociales preocupados por conseguir un mundo más democrático, equitativo y sustentable.

El programa Drogas y Democracia del TNI analiza, desde 1996, las tendencias de la economía ilegal de las drogas y de las políticas globales sobre drogas, sus causas y efectos en la economía, la paz y la democracia.

El programa realiza investigaciones de campo, promueve el debate político, provee información a funcionarios y periodistas, coordina campañas internacionales y conferencias, produce artículos y documentos de análisis, y mantiene un servicio electrónico de información sobre el tema.

El objetivo del programa y de la serie Drogas y Conflicto es promover una reevaluación de las políticas actuales y presionar a favor de políticas basadas en principios acordes con la reducción del daño, el comercio justo, el desarrollo, la democracia, los derechos humanos, la protección de la salud y el medio ambiente y la prevención de conflictos.