

2019-10-01

Cultivos ilícitos y cooperación internacional en los territorios de Colombia y Perú

Rosmary Sánchez Ramos

Universidad de La Salle, Bogotá, rsanchez70@unisalle.edu.co

Valentina Pinto Espinosa

Universidad de La Salle, Bogotá, vpinto15@unisalle.edu.co

Robert Manuel Ojeda Pérez

Universidad de La Salle, Bogotá, robert.rojeda@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

Citación recomendada

Sánchez Ramos, R., V.Pinto Espinosa, y R.M. Ojeda Pérez (2019). Cultivos ilícitos y cooperación internacional en los territorios de Colombia y Perú. *Revista de la Universidad de La Salle*, (82), 155-178.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Revista de la Universidad de La Salle* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Cultivos ilícitos y cooperación internacional en

los territorios de
Colombia y Perú



Rosmary Sánchez Ramos*
Valentina Pinto Espinosa**
Robert Manuel Ojeda Pérez***

■ Resumen

El artículo da cuenta de las estrategias de cooperación internacional en materia técnica y financiera dirigidas a dos programas: Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible (MIDAS) en Colombia (periodo 2005-2008) y *New Alternatives Program* (NAP) en Perú (periodo 2013-2017). Con el fin de profundizar en las estrategias, se aplicó el análisis *ex-post* bajo los conceptos de desarrollo y sustitución de cultivos ilícitos. Así, se realizó un estudio comparativo entre los programas basado en sus metas y resultados en torno a la disminución de cultivos ilícitos y las experiencias generadas después de la intervención. De esta manera, se identificaron las modalidades, las fuentes y los tipos de cooperación internacional en los dos países.

* Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle (Bogotá, D. C.). Correo electrónico: rsanchez70@unisalle.edu.co

** Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle (Bogotá, D. C.). Correo electrónico: vpinto15@unisalle.edu.co

*** Doctor en Educación y Sociedad de la Universidad de La Salle (Bogotá, D. C.) y magíster en Historia de la Universidad de los Andes (Bogotá, D. C.). Profesor asociado de tiempo completo del programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Correo electrónico: robert.rojeda@gmail.com

Palabras clave: desarrollo alternativo, sustitución de cultivos ilícitos, cooperación internacional, desenvolvimiento alternativo.

Introducción

El fenómeno de los cultivos ilícitos ha marginado a Estados como Colombia y Perú a un tardío desarrollo y crecimiento económico; además, les ha generado dependencia a una economía ilegal, así como falta de institucionalidad gubernamental en las zonas de cultivo (Salazar, 2001; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, 2016). Asimismo, en estos países han surgido externalidades negativas: deforestación, pérdida de diversidad biológica, erosión de los suelos, corrupción, pobreza en las zonas de cultivos y deterioro de la sociedad expuesta a esta problemática.

De acuerdo con el Gobierno colombiano, en el año 2005 había 86.000 hectáreas de cultivos de coca, aproximadamente, en el país, situación que se originó por la pobreza inminente en las áreas de cultivo y la presencia de grupos guerrilleros vinculados al narcotráfico (UNODC, 2006). Por otra parte, en Perú se dio un fenómeno creciente de los cultivos de coca luego de los primeros años de la administración de Alberto Fujimori (1990-1995) y del movimiento gubernamental de la gran transformación de Ollanta Humala (2012-2016), circunstancia que ameritó la intervención de un ente internacional para mitigar esta problemática.

Ante este panorama, la guerra contra las drogas establecida por el presidente estadounidense Richard Nixon en 1971 tomó fuerza en las políticas de Estado de Colombia y Perú, lo cual estrechó su cercanía con el Gobierno de los Estados Unidos, nación que representaba uno de los mercados más activos en cuanto al consumo de cocaína producida por los países miembro de la región Andina.

Con base en lo expuesto, el presente artículo da cuenta de las estrategias de cooperación internacional en materia técnica y financiera dirigidas a los programas Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible (MIDAS) en Colombia (periodo 2005-2008) y *New Alternatives Program* (NAP) en Perú

(periodo 2013-2017), centrados en los pequeños productores de cultivos ilícitos. A fin de estudiar las estrategias, se realiza un análisis de tipo documental comparativo entre los programas y sus resultados en torno a la disminución de cultivos ilícitos y las experiencias generadas después de la intervención. Este trabajo tiene dos componentes de estudio: 1) modalidades y cooperación; 2) fuentes de cooperación y tipos. Para obtener los resultados, se aplicó el análisis *ex-post* bajo los conceptos de desarrollo y sustitución de cultivos ilícitos.

Al estudiar la “vieja” y la “nueva” internacionalización, se les presta un especial interés a las respuestas cambiantes de los Estados del tercer mundo. Evans (2007) aborda las nuevas tendencias de internacionalización y señala que estas son una combinación de distintos elementos: las viejas tendencias de las empresas transnacionales hacia invertir en los países del tercer mundo, el interés por monopolizar mercados, el desarrollo de la inversión extranjera directa para ayudar en el ámbito internacional y los intereses de los Estados receptores.

Así, el componente de cooperación internacional tiene como eje central la sustitución de cultivos ilícitos en la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2005-2008), a través del programa MIDAS, y en la de Ollanta Humala (2012-2016), con el proyecto NAP. Estos recursos los patrocinó el Gobierno estadounidense, mediante la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

En este sentido, la pregunta de investigación es ¿cuáles fueron las estrategias de cooperación internacional en materia técnica y financiera adoptadas en los programas de desarrollo alternativo MIDAS y NAP para los pequeños productores de cultivos ilícitos? La hipótesis sustenta que las estrategias se centraron en cinco ejes: tecnología agrícola, presencia institucional, inclusión social, desarrollo ambiental y desempeño comercial, soportados por USAID y los Gobiernos de Colombia y Perú.

A pesar de que ya se había realizado un programa de desarrollo alternativo en Colombia como plan piloto para Latinoamérica, la participación del Gobierno peruano no se logró articular con un respaldo político fuerte, debido a su bajo

compromiso con los lineamientos de disminución de cultivos ilícitos; por eso, Colombia alcanzó mejores resultados¹.

Sobre la base de esto, la presente investigación tiene tres objetivos específicos: 1) describir el marco histórico, social y contextual de la cooperación internacional entre los Gobiernos de Estados Unidos, Colombia y Perú; 2) identificar las consecuencias en materia de cooperación internacional de los programas MIDAS y NAP, en términos técnicos y financieros; 3) comparar los resultados de los programas, en función del desarrollo alternativo.

Para leer estas variables, se hace un análisis desde la teoría del estructuralismo, que se refiere al proceso conjunto que llevan a cabo países ricos y pobres para generar una relación de dependencia dentro de una estructura internacional, con unos intereses comunes y estrategias de segmentos capitalistas (Tomassini, 2015). Esta herramienta permite comprender mejor las estrategias de cooperación estadounidenses establecidas en Colombia y Perú, países que, en muchas ocasiones, se muestran como aliados estratégicos y necesarios para naciones en vía de desarrollo, independientemente de las consecuencias que esto implique para la sociedad.

Contexto histórico: Estados Unidos y Latinoamérica

La cooperación internacional de los Estados Unidos, ejecutada mediante programas de desarrollo alternativo dirigidos a Latinoamérica, en específico a Colombia y Perú, ha tenido como objetivo llegar a un punto de focalización en la reducción de los cultivos ilícitos para incrementar los productos alternativos y establecer una vida de legalidad en las poblaciones inmersas en la problemática, la cual surgió por la mala administración y la poca presencia gubernamental. A consecuencia de esto y del consumo masivo de cocaína en su territorio, Estados Unidos estableció la “guerra contra las drogas”, dirigida por el presidente

¹ Para profundizar en los estudios de cultivos ilícitos en Colombia, véanse Raffo, Castro y Díaz (2016); Mejía y Restrepo (2008, 2011); Rozo (2012).

Richard Nixon (1971), como el eje central de su política exterior y de su seguridad (Torres, 2013).

Para este proceso de intervención se empleó la cooperación internacional, a modo de un factor clave del desarrollo de la región Andina. En el ámbito global, el primer acto de cooperación internacional se estableció en 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, con el Plan Marshal. Así, se desencadenaron diferentes programas como componentes de la cooperación. En 1961, el presidente Jhon F. Kennedy los unificó, lo que resultó en la creación de USAID, con el fin de impulsar el desarrollo económico y social de las regiones del tercer mundo, a partir de un modelo estadounidense (Tomassini, 2015).

El fenómeno de los cultivos ilícitos en el territorio colombiano ha integrado distintos factores, como los actores ilegales, las congregaciones campesinas y los grupos al margen de la ley. La participación del Gobierno estadounidense se evidenció en el mandato de Misael Pastrana (1970-1974), durante el cual se dio una corresponsabilidad para ejercer un diálogo multilateral. Luego, el presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) intentó establecer un diálogo con los grupos insurgentes a cambio de beneficios judiciales; sin embargo, no tuvo éxito.

La guerra interna se desvió hacia el problema de los narcóticos; por consiguiente, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se insertaron de manera progresiva en el mercado ilegal, lo cual propició una amenaza constante para la política de seguridad nacional. Presidentes como Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) coincidieron en que el país necesitaba del asesoramiento de un tercero, como los Estados Unidos, para el manejo del conflicto armado y de los cultivos ilícitos, a través de su agencia de cooperación internacional.

En Colombia, la experiencia sobre la cooperación internacional era precaria. En el mandato de Uribe Vélez el vacío institucional al respecto generó múltiples obstáculos; en consecuencia, mediante el Decreto 1540 del 6 de junio del 2003, se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI),

institución encargada de administrar e implementar las campañas de este tipo en el territorio.

La seguridad nacional y la democracia fueron ejes centrales en el gobierno de Uribe Vélez, en concordancia con la política exterior establecida por los Estados Unidos de cara a mitigar el terrorismo y los cultivos ilícitos. Esto creó un lazo entre las dos naciones; pero alejó a Colombia de trabajar con sus vecinos latinoamericanos en la cooperación e interrelación frente a temas de interés.

En el segundo periodo de Uribe Vélez (2006-2010) se concretaron los esfuerzos de cooperación internacional para tener un programa de desarrollo alternativo. Así, se incursionó en la disminución del consumo de sustancias ilegales en el territorio estadounidense y en la reducción sustancial de los cultivos de coca en Colombia, con el fin de conseguir la transformación de los cultivos en productos legales patrocinados por agentes públicos y privados.

Como se mencionó, los cultivos ilícitos incidieron con relevancia en Colombia y Perú. Este último país fue el más afectado en la década de los ochenta, debido a la poca gobernabilidad, a tal punto que se llegó a considerar un “Estado fallido”. La pobreza y la mala gestión dieron paso a que muchos campesinos vieran en estos cultivos una salida a la situación desfavorable en que vivían.

La administración de Fujimori dio el primer paso para suscribir un convenio antidrogas con los Estados Unidos, como parte de una intervención de este país en las fuerzas militares de Perú. No obstante, el Gobierno central consideró que, si bien la ayuda de un tercero era necesaria para mitigar los efectos de la pobreza y la corrupción, esta no se alineaba por completo con el pensamiento de Fujimori; en consecuencia, optó por constituir un proceso independiente de la potencia estadounidense y diferente al caso de Colombia. El resultado: hubo un incremento de las hectáreas de cultivos ilícitos y se suspendieron las relaciones diplomáticas entre las naciones por situaciones de corrupción en el gobierno de Fujimori.

En los siguientes mandatos, como el de Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011), fue vital reanudar las relaciones con los Estados Unidos, a manera de una estrategia para ser beneficiario de la cooperación técnica y financiera de USAID, destinada al fortalecimiento de la infraestructura y al crecimiento económico.

Para Humala (2012-2016), la gestión de los últimos gobiernos de derecha dejó como resultado el aumento de la producción cocatera. En el 2011, Perú era el primer productor de coca en el área Andina. Esta situación conllevó que Humala concentrara sus esfuerzos en la inclusión social y económica para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y suministrarles seguridad. De esta manera, se dio una relación de cooperación con los Estados Unidos, a través de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y USAID, que se centró en cuatro áreas: salud, educación, medio ambiente y desarrollo alternativo.

La cooperación internacional para reducir los cultivos ilícitos

Existen varias posturas sobre la cooperación internacional; por ejemplo, la escuela realista señala que los únicos actores que tienen un rol en el plano internacional son los Estados nación y, en menor medida, las organizaciones compuestas por estos, que cooperan entre sí con diversos fines, como ayudar al desarrollo, a la paz, al asistencialismo, etcétera. No obstante, hoy tienen una notable relevancia otros actores, como los entes públicos subnacionales (provincias, regiones, comunas, entre otros) (Chiani, 2009). La principal preocupación de esta corriente es la incapacidad del Estado para asimilar la modernización, es decir, la forma en que esta se expresa en el dilema de hacer compatible la democracia y el mercado, y cómo afecta esto los ritmos de la cooperación (Jiménez, 2003).

Por otra parte, existen escuelas o teorías integracionistas que piensan que la colaboración internacional debe ser ramificada, de manera transnacional, para enfrentar algunos problemas, como los cultivos ilícitos. Haas y Schmitter (1964) hablan de una visión neofuncionalista, que asume la ayuda internacional a modo de una intervención en un sector específico, debido a la incapacidad de los pro-

pios Estados para brindar bienestar. Esto lleva a concebir el intervencionismo dentro de las relaciones internacionales y la cooperación entre naciones.

Asimismo, existe la relación entre los Estados que tienen en común algunos problemas regionales (Hurrell, 1995); estos generan acciones de cooperación para sostener la cohesión. Esta corriente se denomina cooperación regional interestatal, la cual puede crear mayores dependencias hacia los países hegemónicos (Tomassini, 2015). Este es el caso de la política de “América para los americanos”. En este sentido, las relaciones de los Estados Unidos con Colombia y Perú dieron como fruto dos programas de desarrollo alternativo para responder al fenómeno de los cultivos ilícitos (USAID, 2012).

Ahora bien, estos programas se presentaron con la temática de la cooperación internacional, definida por Keohane (2012) como “el ajuste de comportamiento de los actores frente a las preferencias reales o anticipadas, a través de un proceso de coordinación de políticas” (p. 23). Así, la cooperación internacional es la acción de contribución de socios estratégicos, públicos o privados, que llevan a cabo diferentes actividades para lograr un objetivo en común, ya sea en el plano nacional o internacional, involucrando a dos o más actores en el proceso. Por consiguiente, la cooperación está compuesta por tres elementos:

1. Modalidades: son las formas en que esta se ejecuta. La cooperación vertical se entiende como la ayuda del país del norte (desarrollado) al del sur (receptor en desarrollo); la horizontal concibe a un donante y a un receptor en relaciones norte-norte, sur-sur.
2. Fuentes: indican el origen de los recursos donados. La fuente puede ser centralizada, es decir, de un gobierno central a otro; descentralizada, que se da cuando la ayuda se dirige de una organización subnacional a otra bilateral; y multilateral, la cual proviene de una organización integrada por varios países.
3. Tipos: distinguen el modo o mecanismo utilizado para canalizar la cooperación. Estos son cooperación financiera, entendida como la ayuda

transada a través de flujos monetarios; cooperación técnica, que aborda el desarrollo de capacidades de las personas e instituciones; ayuda alimentaria, representada por la donación directa de alimentos; y ayuda humanitaria, la cual se presenta como una asistencia durante emergencias (Keohane, 2012). Este tipo de ayuda internacional, disfrazada dentro de una cooperación, genera una dependencia tanto económica como cultural (Tilly, 2007).

Según Gramsci (1967), se pueden establecer dos grandes “capas” superestructurales: la sociedad civil, que abarca el conjunto de organismos denominados “privados”, y la sociedad política o Estado, que corresponde a la función “hegemónica” que el grupo dominante ejerce sobre la sociedad y al “poder de mando directo”, que se manifiesta en el Estado y el gobierno jurídico. Allí es donde hay que poner la atención, sobre todo en los impactos en la sociedad civil en el ámbito internacional. Con la cooperación para resolver problemas ilícitos, por ejemplo, los cultivos, los Estados en vía de desarrollo son señalados como culturas de la ilegalidad y quedan sujetos a la certificación o no de los países cooperantes o hegemónicos.

Para analizar este tipo de nexos dentro de las cooperaciones, se identificó una clasificación de los conceptos integrados a los programas MIDAS y NAP, los cuales se ejecutaron en la modalidad vertical (norte-sur), dado que Colombia y Perú son países de renta media. Cada nación estableció un vínculo bilateral con los Estados Unidos, mediante los tipos de cooperación técnica y financiera, en pro de generar un plan para dirigir sus recursos a la erradicación de cultivos de coca.

En Colombia, en el año 2002, el gobierno de Uribe Vélez enfocó su atención en los cinco departamentos que concentraban la mayor cantidad de cultivos ilícitos: Guaviare, Nariño, Putumayo, Caquetá y Norte de Santander, zonas que se constituyeron en puntos claves para implementar el programa de desarrollo alternativo.

Con el fin de disminuir la producción de sustancias ilícitas y de contribuir al crecimiento económico en aspectos agroindustriales, USAID incrementó su presencia y, por tanto, la del Gobierno estadounidense en los territorios. Esto se llevó a cabo con el programa MIDAS, que priorizó la actividad estatal en las zonas e intensificó el desarrollo alternativo. Los recursos técnicos de MIDAS se concentraron en generar empleos alternativos por medio de inversiones del sector privado, con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria y de crear una cultura de prácticas económicas legales.

Cabe resaltar que USAID mantuvo el control de los lineamientos y recursos que se le otorgaban al programa. Asimismo, la cooperación técnica se dio con el acceso a créditos a través de empresas e instituciones financieras locales, lo que vinculó a los campesinos al mercado local e internacional, mediante cultivos legales. En este sentido, MIDAS se ejecutó con tres objetivos de desarrollo: sustitución de cultivos ilícitos, fortalecimiento del sector productivo y crecimiento económico sostenible.

Ahora bien, la relación de Perú y los Estados Unidos se forjó por el aumento de las hectáreas dedicadas al cultivo de coca en el año 2011. USAID y el Gobierno peruano se enfocaron en dos zonas importantes: el Valle de Huallaga y el Valle del Río Apurímac-Ene (VRAE). En representación del Gobierno central, se implementó la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), que, junto con USAID, dio paso a la creación de NAP. Su propósito fue promover el desarrollo lícito sostenible en las comunidades y regiones afectadas por los cultivos ilegales. El programa se efectuó mediante tres cadenas de valor: cacao, café y aceite de palma para resaltar la riqueza de la agricultura y replicar el modelo establecido en Colombia (USAID, 2012). Por lo tanto, Perú estableció tres objetivos o enfoques para NAP: modelo económico y sostenible, gobernabilidad mejorada y recursos gestionados de forma sostenible.

La mayoría de los objetivos de los programas la fijan los países que ofrecen la cooperación, lo cual hace pensar que la ayuda no es gratuita ni filantrópica, sino que está condicionada a que se cumplan muchos de los intereses de los países oferentes y sus empresas. El lograr la cooperación internacional a través del

desarrollo alternativo fue el objetivo base de estos dos programas, por lo cual se realizó un análisis cualitativo de sus estrategias, con cinco variables identificadas en esta investigación: tecnología agrícola, presencia institucional, inclusión social, desarrollo ambiental y desempeño comercial; todas estas patrocinadas por USAID y los Gobiernos de Colombia y Perú.

Para NAP se creó un proyecto con dos tipos de cooperación (técnica y financiera), de forma que la estrategia de inclusión digital (Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas, CEDRO) encaminada a la primera variable de tecnificación agrícola tuvo como objetivo el desarrollo de capacidades en materia de tecnificación de los cultivos. Frente a la presencia institucional y al éxito del proyecto, USAID determinó que, al finalizar, este quedaría bajo la supervisión de DEVIDA, como un factor clave con el apoyo del Gobierno central. Además, en simultáneo, se daría una inclusión social para favorecer el empoderamiento de las mujeres, así como la incorporación de los líderes comunitarios de las zonas. Las dos estrategias restantes se acoplaron con la agroforestería sostenible, a modo de una variable de desarrollo ambiental, con el fin de reparar el suelo utilizado en cultivos ilícitos para las tres cadenas de valor (cacao, café, aceite de palma), lo cual daría como resultado garantías para un desempeño comercial de producción y venta de los cultivos lícitos, a través de la firma CARANA Corporation.

Por otra parte, para MIDAS, las estrategias se encaminaron con el desarrollo alternativo. La primera variable, tecnología agrícola, estuvo integrada por proyectos agroindustriales en los cuales se priorizó la creación de productos eficientes por medio de la inversión privada y pública. De cara a la segunda variable, presencia institucional, se realizó una reformulación de los agentes públicos dentro de los territorios y se consolidó la presencia de la Policía Antinarcóticos, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Cultura, las Fuerzas Armadas y la Corporación Autónoma Regional.

Con la tercera variable, inclusión social, se abordó la comunidad en pro de insertar tanto a los adultos como a los jóvenes en el desarrollo alternativo, guiado por los parámetros de cooperación internacional. Así, nació el proyecto

Radios Ciudadanas, Espacios para la Democracia, coordinado por el Ministerio de Cultura y USAID. La cuarta variable, desarrollo ambiental, se creó a fin de promover el área forestal comercial, por medio de proyectos de entes privados y públicos para garantizar la sostenibilidad tanto de la sociedad como del medio ambiente. De esta manera, surgió el proyecto Maderas del Darién, dirigido a que la sociedad en el Chocó impulsara la plantación de árboles por una remuneración económica.

Por último, en la quinta variable, desempeño comercial, se desplegó un plan para fortalecer las capacidades productivas y competitivas de empresas privadas y grupos asociativos. La Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco), la Fundación Clinton y seis hoteles de Cartagena recibieron los bienes y servicios de las pymes.

Análisis de los resultados

Los resultados de MIDAS y NAP se analizaron con una revisión conceptual del desarrollo alternativo basada en la formulación del concepto por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual nació en la Asamblea General de 1998:

el desarrollo alternativo es un proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan iniciativas contra las drogas, teniendo en cuenta las características socioculturales propias de los grupos y comunidades en cuestión, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas. (UNODC, 2010, p. 12)

Durante la elaboración de los dos programas se promovió un crecimiento económico enfocado a la legalidad y la sostenibilidad para apoyar la mitigación de la pobreza causada por la presencia de cultivos ilícitos. La sociedad siempre se ha mostrado reacia a aceptar este tipo de ayudas, por las contrapartidas que

implica desarrollar en términos de cambios que, muchas veces, se perciben a favor de las multinacionales.

Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)

Este gobierno priorizó la seguridad democrática como un eje principal para el establecimiento de la paz, el crecimiento económico y la equidad en el territorio; esto con el fin de incrementar su presencia en las zonas de violencia bajo el control de los grupos armados. Durante el primer periodo de Álvaro Uribe Vélez, se entablaron estrechas relaciones con el Gobierno de los Estados Unidos para enfrentar el terrorismo y los cultivos ilícitos (Rojas, 2006). Su lema fue “Mano firme, corazón grande”, con el cual argumentaba que las políticas y malas negociaciones de su antecesor (Andrés Pastrana) no lograron resultados significativos y que esto se vio representado en la pérdida de una zona territorial importante, lo que fue el detonante para que en su gobierno se priorizara la lucha contra los grupos armados.

Según Pardo y Tickner (2003), la columna vertebral de la presidencia de Uribe Vélez fue “la definición y ejecución de una política de seguridad, que incluye una guerra frontal en contra de los actores armados que no estén dispuestos a negociar según los términos anunciados por el Gobierno” (p. 68). Los países limítrofes con Colombia y, en general, los de la región suramericana vieron la presencia estadounidense en el territorio colombiano como una amenaza a su soberanía. A pesar de esto, la participación de los Estados Unidos no disminuyó: en el año 2006, la nación incrementó su financiamiento a treinta millones de dólares para la erradicación aérea e intensificó, desde USAID, los programas en torno a la erradicación por sustitución de cultivos y la generación de empleos en agrocultivos (Office of National Drug Control Policy, 2006).

Estas acciones fueron rechazadas por la población campesina, dado que las fumigaciones no solo afectaron los cultivos de pancoger, sino también las plantaciones de otros productos. Sumado a esto, se firmaron acuerdos para que las

semillas se comprarán solo a las compañías multinacionales que invertían en la ayuda; no se podían utilizar las propias semillas de los cultivos de los campesinos.

***New Alternatives Program* durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)**

La estrategia nacional de lucha contra las drogas implementada en el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), titulada "La gran transformación", estableció como objetivo principal "reducir drásticamente y sosteniblemente el tráfico ilícito y el consumo de drogas, y sus negativos efectos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales incorporando a los productores de cultivos ilegales a la economía lícita" (DEVIDA, 2012, p. 45).

Esta estrategia se basó en el programa efectuado en el territorio colombiano, que generó resultados positivos. Así, el Gobierno peruano replicó el modelo en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos, enfocado en reducirlos y en facilitar las condiciones para el desarrollo productivo.

Valoración de los resultados

Con el fin de valorar los resultados de los programas MIDAS y NAP, se hizo una evaluación *ex-post*. Según el Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública (GAPI, 2004):

la evaluación *ex-post* tiene como función principal conocer los impactos y resultados frente a los programas, generar conclusiones y correcciones para programas o proyectos nuevos. [...] Persigue fundamentalmente: investigar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, determinar los resultados de las iniciativas de inversión y derivar acciones correctivas para mejorar los procesos de inversión. (p. 6)

En este sentido, para entender y evaluar los resultados de estos programas es indispensable el análisis de algunos factores claves frente a las preguntas: ¿las medidas tomadas por los gobiernos receptores fueron las necesarias en cada programa?, ¿hubo una disminución considerable de los cultivos ilícitos? Para contestar, se deben abordar las variables de pertinencia y eficiencia (tablas 1 y 2).

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 2001), la pertinencia es “una oportunidad de responder a los propósitos establecidos e incurrir en mejores expectativas”; por eso, con base en esta, se establecieron dos tipos de objetivos por programa y unas medidas tomadas por el gobierno receptor (tabla 1):

- Objetivos del gobierno receptor: disminuir los cultivos ilícitos y tener apoyo permanente de las autoridades.
- Objetivo del programa: crear oportunidades de ingreso, empleo e incentivo para la transición a los cultivos lícitos.
- Medida tomada por el gobierno receptor: política de seguridad a través de la intervención de las Fuerzas Armadas.

Tabla 1. Pertinencia de los programas MIDAS y NAP

	Objetivo cumplido de MIDAS	Objetivo cumplido de NAP
Objetivos del gobierno receptor	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI). • Creación de Grupos Móviles de Erradicación (GME). 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de comités de desarrollo comunitario para la elaboración de planes participativos de progreso económico. • Creación de una plataforma de comunicaciones comunitarias en una red de más de 155 colectividades.
Objetivos del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Más de cuatrocientos proyectos en torno al desarrollo alternativo, ubicados en zonas estratégicas. • Mejoramiento de la competitividad del tejido empresarial del país, a través de la asistencia técnica a proyectos de expansión empresarial. • Creación de, aproximadamente, 152.000 empleos directos y sostenibles, con un beneficio directo para 418.000 familias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de 327 comités de desarrollo alternativo para un financiamiento de 6,5 millones de dólares en fondos públicos, a través de planes de progreso social facilitados por NAP. • Aplicación de un enfoque agroforestal para la instalación de cultivos de 7.000 hectáreas de cacao y café premium en conjunto con DEVIDA. • Acuerdo entre el Gobierno peruano y los agricultores para la creación de 4.223 empleos, con el fin de construir el capital social de las comunidades participantes.

Medidas tomadas por el gobierno receptor	<ul style="list-style-type: none"> • La Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas presentó, desde el inicio del primer gobierno de Uribe Vélez al 2007, una cifra de 43.000 personas desmovilizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Erradicación forzada, a través de fuerzas militares capacitadas por el Gobierno de los Estados Unidos. • Incremento del financiamiento a las actividades del campo para el programa de poserradicación e intervención, dirigido a reforzar la decisión de abandonar el cultivo de coca de modo permanente.
---	--	---

Fuente: los autores, con base en USAID (2012) y CAMRIS International (s. f.).

La información evidencia que los objetivos de los gobiernos tuvieron como base la erradicación de los cultivos ilícitos. Las propuestas de Perú se enfocaron en diferentes medios, como el fortalecimiento de las vías, la infraestructura y las autoridades institucionales en las zonas; no obstante, los resultados se centraron en la creación de comités y organizaciones que apoyaran los proyectos de desarrollo alternativo.

Tabla 2. Eficiencia de los programas MIDAS y NAP

	Meta pactada MIDAS	Proporción	Meta lograda MIDAS	Proporción	Meta pactada NAP	Proporción	Meta lograda NAP	Proporción
Hectáreas erradicadas	173.827	100 %	70.494	40,55 %	49.800	100 %	8715	17,5 %
Proyectos realizados para los pequeños productores	500	100 %	400	80 %	703	100 %	376	53,48 %
Empleos otorgados	182.995	100 %	152.740	83,5 %	14.300	100%	4223	29,53 %

Fuente: los autores, con base en USAID (2009) y CAMRIS International (s. f.).

La tabla 2 muestra la cantidad total planteada a inicios de cada programa y su cumplimiento, a través de tres variables (hectáreas erradicadas, proyectos realizados para los pequeños productores y empleos otorgados). La medición de los programas se clasificó en una escala de 1 % a 100 %, siendo 100 % el máximo cumplimiento de cada variable.

La variable de eficiencia se refleja en el éxito del programa MIDAS, que tuvo, en términos porcentuales, un mejor manejo de los recursos técnicos y financie-

ros, no solo para la creación de proyectos y empleos, y la erradicación de los cultivos, sino para la coordinación de esfuerzos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las comunidades y establecer el poder estatal en las zonas afectadas. A pesar de que estas medidas afectaron y fueron en contra de la cultura agrícola de los campesinos, no se presentan en estos informes, que se concentran en la eficiencia tecnócrata. NAP no corrió con la misma suerte: aunque fue una réplica de MIDAS, el programa no se estructuró de modo correcto por diferencias geográficas, culturales y gubernamentales; no existió un apoyo eficaz del Gobierno central ni un acompañamiento en la verificación de la erradicación de los cultivos.

En MIDAS, la ejecución de los proyectos de desarrollo alternativo logró una disminución de los cultivos ilícitos y aportó a la adquisición de capacidades emprendedoras con la articulación de agentes privados, como cadenas hoteleras y empresas diversas. Esto no ocurrió en NAP, debido a que la participación del Gobierno no consolidó las herramientas ni los canales necesarios para que se obtuvieran beneficios significativos en cuanto al desarrollo alternativo.

Conclusiones

La ausencia institucional y el surgimiento de actores ilegales en zonas periféricas detonaron el escenario perfecto para la expansión de los cultivos ilícitos en Colombia y Perú. La dependencia de las ayudas externas y el poco monitoreo de estas zonas ilícitas provocaron que la problemática de índole nacional se convirtiera en un asunto del sistema internacional, lo que dio paso a la actuación de los Estados Unidos, como un país hegemónico, y creó una dependencia mayor norte-sur, en la que este se mostró a modo de una cultura mesiánica.

En la clasificación de los conceptos básicos de la cooperación internacional se identificó la estructura de los programas MIDAS y NAP. Debido a las similitudes de Colombia y Perú en cuanto al desarrollo económico, por ser países de renta media, los programas tuvieron la misma clasificación en modalidades, tipos y fuentes. Sin embargo, la ejecución y evolución de los proyectos tuvieron disparidades, como la cantidad de hectáreas sembradas de coca, la infraestructura, el

apoyo gubernamental y la presencia de grupos insurgentes. Estos elementos, que situaron a las naciones por debajo de la media establecida por los estándares de cooperación internacional, los leyeron los países cooperantes como aspectos negativos, así, establecieron mayores exigencias para robustecer la dependencia.

En este trabajo, se empleó una metodología *ex-post* a partir de dos variables: pertinencia y eficiencia. Como resultado, se manifestó una divergencia en los dos proyectos; aunque tuvo fallas en las primeras dos fases, MIDAS articuló un efecto positivo de desarrollo alternativo para las comunidades que pasaron a tener cultivos lícitos, a través de una estructura organizada para la eliminación de los cultivos ilegales con grupos móviles de erradicación y un buen manejo de los recursos de USAID. Al final, se ejecutaron cuatrocientos proyectos y se crearon 152.000 empleos, como parte de un plan que permitió cumplir los objetivos propuestos: seguridad nacional, prevención de la proliferación de los cultivos ilícitos y disminución de los cultivos ilícitos. Todas estas acciones se realizaron con base en un fortalecimiento institucional.

En NAP, los lazos creados desde el gobierno de Fujimori hasta el de Humala dieron paso a que se consolidara un proceso de dependencia. El escaso margen de negociación para las estrategias aplicadas en el territorio produjo un proyecto de cooperación internacional ligado a los intereses de los Estados Unidos frente a los del Estado peruano. Así, la erradicación de los cultivos se dio de manera forzada por medio de una capacitación militar por parte de los Estados Unidos. La contrapartida fue el compromiso de los agricultores con el Gobierno para el cultivo de cacao y café como una estrategia de exportación, a partir de la creación de 4.223 empleos y la intervención de USAID para reforzar la decisión de hacer la transición de cultivos de coca a cultivos lícitos.

Como se vio a lo largo del artículo, la ayuda internacional, en este caso ofrecida por los Estados Unidos, está siempre condicionada a alcanzar unas metas dentro de la agenda internacional, en cuanto a certificaciones y aprobaciones de ayudas o préstamos, los cuales no deberían existir, puesto que empobrecen más a los Estados en términos de autonomía, autorregulación y soberanía. Hay

que pensar en cambiar las relaciones de cooperación teniendo en cuenta los propios intereses de los países que reciben el apoyo internacional, su determinación y sus aspectos culturales.

Referencias

- Agencia de Cooperación Internacional del Japón. (2012). *Pautas generales para la evaluación "ex post" de proyectos de inversión pública*. SNIP Perú-Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2008). *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*. Autor.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65, 66-89.
- Cabieses, H. (2010). *The "miracle of San Martín" and symptoms of "alternative development" in Peru*. <https://www.tni.org/files/download/brief34-en.pdf>
- CAMRIS International. (s. f.). *USAID/Perú New Alternatives Program*. Autor.
- Castro, J. (s. f.). *Cooperación internacional*. http://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-09/Unidad_academica/5/1_IntroCooperaci%C3%B3nInternacional.pdf
- Chiani, A. (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas. (2012). *Estrategia nacional de lucha contra las drogas 2012-2016*. Autor.
- Comisión Nacional para la Vida Sin Drogas. (2014). *Informe de avance de la estrategia nacional de lucha contra las drogas 2012-2016 (primer tramo fijo)*. Autor.
- Cotler, J. (1999). *Drogas y política en el Perú: la conexión norteamericana*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un estado comunitario*. Autor.
- Duarte, L. y González, C. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8 (15), 117-131.

- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. ILSA.
- García, M. (2005). Plan Patriota: violencia, desplazamiento y miseria. *Actualidad Colombiana*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IB-6F005B95FF933C12570530034C4F3-ac-col-03aug.pdf>
- Garzón, J. y Llorente, M. (2017). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente*. Fundación Ideas para la Paz.
- Gramsci, A. (1967). *La formación del intelectual*. Grijalbo.
- Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública. (2004). *Metodología de evaluación "ex post" de programas y proyectos de inversión*. Departamento Nacional de Planeación.
- Guzmán, L. (2013). *Recorridos y nuevas alternativas de la cooperación internacional en Colombia 2002-2012* (trabajo de grado). Universidad Santo Tomás de Aquino, Bogotá, D. C., Colombia.
- Haas, E. y Schmitter, P. (1964) Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*, 18 (4), 705-737.
- Hurrell, A. (1995). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21 (4), 331-358.
- Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, (2), 115-147.
- Keohane, R. O. (2012). Power, Interdependence, and Globalism. En R. O. Keohane y J. Nye (eds.). *Power and Interdependence* (pp. 228-263). Longman Classics in Political Science.
- McClintock, C. y Vallas, F. (2005). *La democracia negociada: las relaciones Perú-Estados Unidos (1980-200)*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Mejía, D. y Restrepo, P. (2008). *The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia*. Documentos CEDE 005123. Universidad de los Andes.
- Mejía, D. y Restrepo, P. (2011). Políticas antidrogas en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia. En A. Gaviria y D. Mejía (eds.). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 413-445). Universidad de los Andes.

- Molano, D. (2008). Cultivo de palma de aceite con el apoyo de USAID-MIDAS: un ejemplo de desarrollo alternativo en Colombia. *Revista Palmas*, 29, 53-57.
- Montoya, C. (2009). *Análisis del modelo de cooperación internacional para la reintegración de grupos armados al margen de la ley en el periodo 2002-2006 del gobierno de Álvaro Uribe Vélez* (tesis de pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, D. C., Colombia.
- Moscoso, L. (2018). *Reforestación: un proceso natural*. EuroChem.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2014). *Erradicación manual forzosa y aspersión aérea*. Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Office of National Drug Control Policy. (2006). *National drug control strategy*. The White House.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2001). *Monitoreo de cultivos de coca, Perú*. https://www.unodc.org/pdf/report_2001-06-26_1_es/prod_coca.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2003). *Colombia: censo de cultivos ilícitos en diciembre del 2002 y estimado intercensal en julio del 2003*. DNE-DIRAN.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2006). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca*. Autor.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2009). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2009*. Autor.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Desarrollo alternativo en el área andina: guía técnica*. Autor.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Desarrollo alternativo*. <https://www.unodc.org/colombia/es/da2013/daprincipal.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). *Extensión de cultivos de coca por zona en Perú, 2011-2014*. Autor.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2016). *Monitoreo de cultivos ilícitos en Perú*. Autor.
- Ojeda, R., Perea, M. y Puerto, A. (2018). Estrategia de la internacionalización de "Marca País" en Colombia: recorrido histórico, enfoques y teorías. *Chakinan, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (4), 78-94. <http://chakinan.unach.edu.ec/index.php/chakinan/article/view/133>

- Ojeda, R., Perea, M. y Puerto, A. (2019). Acciones estratégicas de Marca Colombia en torno a la inversión extranjera directa durante los años 2010 al 2015. *Oasis*, (29). <https://ssrn.com/abstract=3345143>
- Ordóñez, S. (2012). Colombia frente a la problemática de la degradación global ambiental. En S. Jost (ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 519-541). Fundación Konrad Adenauer Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2001). *Global Illicit Drug Trends 2001*. Autor.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009). *Gender Equality and Social Institutions in Peru*. Autor.
- Orosio, M. (2012). *Primer mandato presidencial de Uribe Vélez: personalismo y carisma*. Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional.
- Owens, K. (2008). *Understanding How Actors Influence Policy Implementation: A Comparative Study of Wetland Restorations in New Jersey, Oregon, The Netherlands and Finland*. University of Twente.
- Pardo, R. y Tickner, A. (2003). En busca de aliados para la seguridad democrática. *Colombia Internacional*, (56-57), 64-81.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2017). Desafíos y escenarios para la política exterior colombiana en un contexto de posconflicto. En C. Álvarez. *Memorias del Seminario Académico "Prospectivas en Seguridad y Defensa en Colombia"* (pp. 26-40). Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".
- Pastrana, E. y Piñeros, D. (2015). Construcción de paz y política exterior. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.). *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 61-90). Pontificia Universidad Javeriana.
- Peersman, G. (2014). *Sinopsis de la evaluación de impacto n.º 3: criterios de evaluación*. Centro de Investigaciones de UNICEF.
- Presidencia de la República de Colombia. (6 de junio del 2003). [Decreto 1540 del 2003]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1540_2003.html
- Raffo, L., Castro, J. y Díaz, A. (2016). Los efectos globo en los cultivos de coca en la región andina (1990-2009). *Apuntes del CENES*, 35 (61), 207-236.
- Rivadeneira, A. (2005). La nueva política exterior del Perú. *Boletín electrónico AEG*, 1-2.

- Rodríguez, M., Carrizosa, A., Bonell, C. y Rengifo, S. (2010). *De las alianzas productivas a los negocios inclusivos: guía de mejores prácticas para la implementación de negocios inclusivos en palma de aceite*. Fedepalma.
- Rojas, M. (2006). Balance de la política internacional del gobierno de Uribe. *Análisis Político*, (57), 85-105. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n57/v19n57a05.pdf>
- Rozo, S. V. (2012). *On the Effectiveness and Welfare Consequences of Anti-drug Eradication Programs (Working Paper)*. Universidad de los Andes.
- Salazar, A. (2001). El manejo de los cultivos ilícitos dentro del Plan Colombia. En Universidad de los Andes. *Cultivos ilícitos en Colombia* (pp. 25-36). Universidad de los Andes.
- Tetra Tech. (s.f.). More Investment for Alternative Development, Colombia. *Tetra Tech*. <http://www.tetrattech.com/en/projects/more-investment-for-alternative-development-colombia>
- Tickner, A. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Revista Colombia Internacional*, (60), 12-35.
- Tilly, C. (2007). Guerra y construcción del Estado como crimen organizado. *Relaciones Internacionales*, (5), 1-26. <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4866/5335>
- Tokatlian, J. (2008). La construcción de un "Estado fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis Político*, (64), 67-104.
- Tomassini, L. (2015). Estudios internacionales en América Latina. Experiencias y desafíos. *Relaciones Internacionales*, 88 (2), 39-68
- Torres, J. (2013). *Buscando autonomía. Análisis de la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- US Agency for International Development. (2009). *La experiencia de MIDAS: alcance y efectividad de la cooperación internacional para el fortalecimiento de economías ilícitas regionales*. Acción Social.
- US Agency for International Development. (2012). *Estrategia de cooperación de los EE. UU. para el desarrollo del Perú 2012-2016*. USAID/Perú.

- US Agency for International Development. (2013). *USAID/PERU - New Alternatives Program*. <https://govtribe.com/opportunity/federal-contract-opportunity/usaideru-new-alternatives-program-sol52712000018>
- US Agency for International Development. (2017). *USAID Forward*. <https://www.usaid.gov/usaidforward>
- US Agency for International Development. (2018). *Country Development Cooperation Strategy*. <https://www.usaid.gov/peru/cdcs>
- Vargas, R. (2011). *Informe sobre políticas de drogas n.º 38: la política de desarrollo alternativo de USAID en Colombia*. Transnational Institute.
- Youngers, C. y Rosin, E. (2005). *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*. Biblos.