

1-1-2018

Transición del acompañamiento de Usaid a Colombia : análisis socioeconómico del programa de desarrollo rural en el nuevo escenario de posconflicto

Andrea Alexandra Hernández Pinzón
Universidad de La Salle

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones

Citación recomendada

Hernández Pinzón, A. A. (2018). Transición del acompañamiento de Usaid a Colombia : análisis socioeconómico del programa de desarrollo rural en el nuevo escenario de posconflicto. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/113

This is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Negocios y Relaciones Internacionales by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**TRANSICIÓN DEL ACOMPAÑAMIENTO DE USAID A COLOMBIA: ANÁLISIS
SOCIOECONÓMICO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL EN EL NUEVO
ESCENARIO DE POSCONFLICTO**

ANDREA ALEXANDRA HERNÁNDEZ PINZÓN

Tutor: FÉLIX SOCORRO, PhD.

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2018**

**TRANSICIÓN DEL ACOMPAÑAMIENTO DE USAID A COLOMBIA: ANÁLISIS
SOCIOECONÓMICO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL EN EL NUEVO
ESCENARIO DE POSCONFLICTO**

ANDREA ALEXANDRA HERNÁNDEZ PINZÓN

**Trabajo de grado bajo la modalidad de pasantía para obtener el título de Profesional en
Negocios y Relaciones Internacionales**

Tutor: FÉLIX SOCORRO, PhD.

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2018**

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	5
I. Introducción	7
1.1 <i>Pregunta de investigación</i>	9
II. Metodología	10
III. Síntesis de las fases de la pasantía profesional	11
IV. Relaciones existentes entre la pasantía realizada y el proceso de formación	13
4.1 <i>Problemática abordada</i>	13
V. Objetivos	15
5.1 <i>Objetivo general</i>	15
5.2 <i>Objetivos específicos</i>	15
VI. Marco conceptual	16
6.1 <i>Desarrollo Alternativo en el marco del Plan Colombia</i>	17
6.2 <i>Desarrollo rural en el nuevo escenario de posconflicto</i>	19
VII. Resultados, análisis y discusión	22
7.1 <i>Relación Colombia- EE.UU en el marco de la cooperación – lineamientos de USAID en el Plan Colombia</i>	22
7.2 <i>Análisis de la estrategia de cooperación USAID/Colombia 2014-2018</i>	24
7.3 <i>Análisis “hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)” de los acuerdos de paz</i>	26
7.4 <i>Primeros elementos implementados de USAID en Colombia en el posconflicto</i>	27
7.5 <i>Análisis a través de la entrevista al informante clave</i>	30
VIII. Conclusiones	34
8.1 <i>Recomendaciones</i>	35
8.2 <i>Matriz comparativa basada en los resultados de la investigación</i>	37
IX. Referencias	39

*A mi familia
por su gran esfuerzo,
por siempre apoyar mis sueños.*

Resumen

La amenaza de la seguridad pública en América Latina agudizó la preocupación de Estados Unidos (EE.UU) en Colombia por lo que, a través del Plan Colombia decide intervenir con el interés principal de erradicar los cultivos ilícitos para combatir el problema de seguridad nacional. Inicialmente, EE.UU proporcionó recursos económicos para restaurar la capacidad bélica del Estado colombiano a través de la visión y del enfoque militar que tenía, con el fin de reconstruir las Fuerzas Militares de Colombia. Posteriormente, pretendió fortalecer la democracia y apoyar a la sociedad civil implementando programas como el Desarrollo Alternativo con la colaboración de USAID (United States Agency for International Development), alineada a su agenda de política exterior, pero que ha venido transformándose de acuerdo al nuevo escenario de posconflicto en Colombia luego de la firma de los acuerdos de paz. Por consiguiente, es significativo realizar un análisis socioeconómico acerca de las propuestas de acompañamiento de USAID evaluando la pertinencia de éstas con la actual necesidad social y económica del país, por lo que a través de este trabajo se toma como estudio de caso el Programa de Desarrollo Alternativo en el marco del Plan Colombia desde el año 2000 para analizar la transición hacia los programas actuales gestionados por USAID basados de igual manera en esta área; además cabe señalar que, junto al estudio de caso se realizó una investigación de tipo cualitativa documental y exploratoria que permitió el análisis desde diferentes puntos de vista. Finalmente, a través de esta investigación se exponen los argumentos que sostienen que en la actualidad la estrategia de cooperación de USAID en Colombia 2014-2018 es compatible con los objetivos propuestos en los acuerdos de paz relacionados con el desarrollo rural, pese a que su implementación y distribución en el territorio colombiano no sea completamente eficiente, pues la actuación de USAID no es del todo representativa a comparación de otros actores de cooperación como lo es la Unión Europea (UE); puesto que se ha venido observando que las prioridades de EE.UU en Colombia han estado cambiando y que su misión y por ende el de la agencia estaría buscando una estrategia de salida, que con respecto a la UE su misión en el posconflicto estará presente hasta agosto de 2020 mediante su fondo para la paz principalmente.

Palabras clave

Desarrollo rural, USAID, cooperación internacional, acuerdos de paz, posconflicto

Abstract

The public security threat in Latin America aggravated the United States (U.S.) concern about Colombia, therefore, through the so called “Plan Colombia”, the U.S. decides to intervene with the main interest of eradicate the illicit crops to fight the problem of national security. Initially, the U.S. provided economic resources to restore the capacity of the Colombian State, over the military vision and focus that it had, in order to restore the Colombian military forces. Later, it intended to strengthen the democracy and support the civil society, carrying out programs as the “Alternative Development” with the help from USAID (United States Agency for International Development) aligned to its foreign policy agenda, but it has been changing according to the new post-conflict scenario in Colombia after the signing of the peace agreements. Consequently, it is significant to conduct a socioeconomic analysis of USAID's accompaniment proposals, evaluating the relevance of these to the country's current social and economic needs, so that the Alternative Development Program is taken as a case study in the framework of Plan Colombia since 2000 to analyze the transition to the current programs managed by USAID based in the same way in this area; it should also be noted that, along with the case study, a documentary and exploratory qualitative research was carried out. Finally, this research exposes the arguments that support, USAID's cooperation strategy in Colombia 2014-2018 is currently compatible with the objectives proposed in the peace agreements related to rural development in spite of its distribution in Colombian territory does not be completely efficient, because its performance is not entirely representative with respect to other cooperation actors such as the European Union (EU), because it has been observed that the priorities of the US in Colombia have been changing and that its mission and that of the agency would be looking for an exit strategy that compared to the EU, its mission in the post-conflict would be until August 2020 through its fund for peace.

Key words

Rural development, USAID, international cooperation, peace agreements, post-conflict

Clasificación JEL. R51 R58

I. Introducción

El presente trabajo de investigación se desarrolla sobre la transición del acompañamiento de USAID a Colombia, partiendo del Plan Colombia como estrategia del gobierno colombiano y con intervención de EE.UU, hacia las nuevas líneas estratégicas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés). Por lo cual, se pretende dar a conocer la manera en que las propuestas de acompañamiento al posconflicto por parte de EE.UU y por ende de USAID están alineadas con los puntos de desarrollo rural dentro del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano administrado por Juan Manuel Santos y las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del pueblo), que se firmó el 24 de noviembre de 2016 tras cinco años de negociación en La Habana, Cuba; empleando como muestra de análisis el “Land and Rural Program” (Programa de Tierras y Desarrollo Rural) que inició en julio del año 2013 en Colombia y que representa los distintos esfuerzos de la agencia por cumplir los objetivos de desarrollo rural que inició desde el Programa de Desarrollo Alternativo en el marco del Plan Colombia.

El análisis socioeconómico que se realiza a través de este trabajo, requiere de unos primeros elementos con el fin de definir cuáles son los actores que representan un rol importante y de proporcionar un mejor entendimiento del mismo. Así en primer lugar, es necesario mencionar a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, en inglés: United States Agency of International Development (USAID); que fue creada el 3 de noviembre de 1961 bajo la administración del presidente John F. Kennedy de EE.UU, con el fin de “unir dentro de una misma agencia la responsabilidad de administrar ayuda a países extranjeros para promover el desarrollo económico y social” (USAID, 2013, p. 3). En segundo lugar, el gobierno colombiano es un actor fundamental en el trabajo, por el cual se tomó el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en su primer mandato de 2002-2006 y en su segundo mandato de 2006-2010, para evaluar los elementos implementados por parte de USAID en el marco de la ejecución del Plan Colombia, y por otro lado el mandato del actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, para observar la gestión de la agencia en el nuevo escenario de posconflicto, más específicamente evaluando la gestión de éste en los años 2011-2017, tiempo en que se desarrollan las diferentes fases de los acuerdos de paz.

Desde el punto de vista académico, esta investigación se justifica debido a que permite entrar en contacto con elementos propios de la visión de la carrera que se estudia, que invitan a comprender desde la perspectiva de Negocios y Relaciones Internacionales todo el entramado que puede surgir de la cooperación, colaboración e intercambio entre naciones, esto se sustenta si tomamos como referencia a Rojas (2015) y su pregunta: ¿Colombia podría llegar a ser un caso exitoso de reconstrucción estatal?, que propone al público desentrañar nuevos debates acerca de las nuevas perspectivas en Colombia con respecto a los avances en materia de paz, que así mismo hace parte de los objetivos de este trabajo. Para ello, es pertinente observar las actuaciones de EE.UU en Colombia en la actualidad, pues de allí dependerá el éxito de la cooperación bilateral de acuerdo a las necesidades mutuas, pero más específicamente a las necesidades sociales y económicas en la Colombia del posconflicto. Con base a las perspectivas que proyecta Rojas (2015) el Plan Colombia dejó un nuevo escenario luego de su implementación y consolidación, por ejemplo, la nueva visión de *peacebuilding* en donde EE.UU empezó a intervenir y apoyar las nuevas políticas de posconflicto. De igual manera, a través de esta investigación se hace un acercamiento a autores, casos, investigaciones, que permiten ampliar la mirada hacia futuros escenarios.

Por otra parte, desde el punto de vista profesional, esta investigación permite poner en práctica el conocimiento y las competencias desarrolladas en el aula en pro del ejercicio esperado en escenarios laborales, pues es un requisito fundamental poder ofrecer análisis y recomendaciones basados en el conocimiento, estudio y comprensión de una problemática. Además, a través de este estudio se le permite entender a los profesionales de Negocios y Relaciones Internacionales cómo pueden usar dichos análisis, para reconocer el tipo de cooperante que es USAID para proyectos e investigaciones futuras. Adicionalmente, es pertinente resaltar que este trabajo es el resultado de un estudio de campo a través de una pasantía profesional, durante la cual se pudo observar de manera más cercana lo que significa la gestión y el acompañamiento de USAID a los entes nacionales, más específicamente a los entes gubernamentales y a las comunidades.

1.1 Pregunta de investigación

Ahora bien, con el fin de dar inicio al desarrollo de este trabajo, es oportuno presentar la pregunta que guía el trabajo de investigación y que se pretende dar respuesta a lo largo del mismo: ¿son pertinentes las propuestas de acompañamiento de USAID para Colombia con base a los primeros elementos implementados del acuerdo de paz en el marco del desarrollo rural?.

II. Metodología

La metodología que se llevó a cabo con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación, estuvo compuesta por un tipo de estudio cualitativo, en tres de sus modalidades. La primera estuvo enfocada a una investigación cualitativa documental, donde se realizó una revisión bibliográfica que sustenta significativamente los aspectos asociados a la problemática; entre los referentes que se revisaron se consideraron a los siguientes autores: Diana Marcela Rojas, Viviana García, Javier Garay, Michael Shifter, LeoGrande y Sharpe, entre otros, y que fueron empleados para la elaboración del marco conceptual. Además se hizo una revisión de las publicaciones y artículos que de igual manera están asociados al tema, especialmente de autores como Sandra Borda, Arlene Tickner y Socorro Ramírez.

La segunda modalidad empleada fue el estudio de caso, la cual durante el trabajo de investigación estuvo enfocada al Programa de Desarrollo Rural del gobierno Colombiano y apoyado por USAID en el marco del posconflicto, éste da las pautas hacia un nuevo campo colombiano establecido dentro del primer punto de los acuerdos de paz. Los casos que se tomaron como muestra de análisis socioeconómico fueron, en primer lugar, el Desarrollo Alternativo en el marco del Plan Colombia y posteriormente los programas de desarrollo rural que están en marcha actualmente, más específicamente el Programa de Tierras y Desarrollo Rural; ambos gestionados por USAID y tomados por la similitud en el área en que trabajan.

La tercera modalidad cualitativa fue la exploratoria, donde se realizó una entrevista a un informante clave que es una característica de la muestra no probabilística e intencional; dicho informante clave está asociado a la problemática con la finalidad de dar cuenta de la veracidad e impacto de los resultados de los programas de la asistencia de USAID en Colombia y así evaluar la pertinencia de sus objetivos explícitos en la estrategia de cooperación USAID/Colombia 2014-2018, con los objetivos de desarrollo rural dentro de los acuerdos de paz. Es importante resaltar que finalmente se elaboró una matriz comparativa basada en los resultados con la intención de resumir lo analizado a través de la investigación, lo que posibilita la interpretación y comunicación de los principales hallazgos.

III. Síntesis de las fases de la pasantía profesional

Durante un periodo de seis meses (de febrero a agosto de 2017), realicé mi pasantía profesional en la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional de la Gobernación de Cundinamarca gracias al convenio suscrito entre esta entidad gubernamental y la Universidad de La Salle. A través de dicha pasantía tuve a mi cargo la gestión de diferentes labores relacionadas a la cooperación internacional y nacional, tales como: apoyo en la realización de reuniones con agentes de cooperación en donde tuve la oportunidad de exponer ideales aprendidos durante mi formación como profesional en el área, apoyo en la identificación de misiones acreditadas en Colombia acercándome así al ámbito diplomático, de igual manera, redacté contenido para el portal web de la secretaría en pro del conocimiento del público en general de los proyectos de cooperación internacional para posicionar a Cundinamarca. Pero especialmente, dentro de mis responsabilidades estuvo el desarrollo investigativo de la herramienta de mapeo interactivo que empezará a funcionar a través de la plataforma de la Gobernación y que tiene como objetivo hacer práctica la búsqueda de cooperantes tanto nacionales como internacionales en todos los sectores y/o áreas, con sus respectivas líneas de estrategia con el fin de que la gestión de proyectos sea más eficaz.

Además, cabe señalar que apoyé actividades relacionadas al gran evento gestionado por la secretaría llamado ExpoCundinamarca, la primera feria turística, empresarial, gastronómica y cultural que buscó el reconocimiento de las múltiples cualidades del departamento de Cundinamarca. Adicionalmente, apoyé proyectos socioeconómicos de la secretaría enfocados al desarrollo rural en los cuales pude ser partícipe de varias reuniones logrando entrar en contacto con personas que poseen gran conocimiento en el campo y que aportaron a mi conocimiento personal y profesional. Así, las tareas que realicé a diario me proporcionaron un gran aprendizaje no solo del funcionamiento de la Secretaría de Cooperación, sino además del funcionamiento de un ente gubernamental, pues trabajar en el sector público proporciona una perspectiva diferente de lo que se aprende durante el proceso de formación de la carrera profesional; la posibilidad de realizar una pasantía en una entidad del gobierno o así mismo en una entidad privada, permite poner en práctica la teoría aprendida en el aula de clase, pero mas allá, me permitió tener un

aprendizaje diario de la vida laboral en el cual tuve un amplio crecimiento personal, lo que fue para mi lo más significativo.

IV. Relaciones existentes entre la pasantía realizada y el proceso de formación.

La conexión entre la pasantía profesional y el presente trabajo de investigación surge a través de la tarea específica de buscar cooperantes internacionales y nacionales como se mencionó en el apartado anterior, ya que a través de la asignación de esta tarea se reconoció la carencia de participación por parte de EE.UU a través de recursos de cooperación, particularmente en el departamento de Cundinamarca, pues se encontró la problemática de que varios departamentos no están priorizados por EE.UU a pesar de las potencialidades y necesidades de cada uno de ellos. De esta manera, surge el interés de investigar acerca de cómo ha venido siendo el acompañamiento de EE.UU a través de su agencia de cooperación USAID, más específicamente a los programas de desarrollo rural, lo cual se alinea con el eje de enfoque en el que me desempeñé principalmente en la pasantía profesional. Sin embargo, este trabajo juega un rol importante a la hora de pretender analizar el eje de acción de la agencia y labor frente a la Colombia en el posconflicto sin especificar el departamento; de esa manera por medio de este análisis se pretende entender por qué USAID no direcciona su ayuda en todo el territorio colombiano sino más bien su ayuda ha venido siendo parcial, lo cual se amplía en detalle en el apartado resultados, análisis y discusión.

4.1 Problemática abordada

Las problemáticas internas asociadas al fenómeno del paramilitarismo, las guerrillas y el narcotráfico trajo consigo situaciones de violencia y conflicto armado, lo que llevó a la implementación del Plan Colombia con cooperación de EE.UU. “El Plan Colombia se centraba en la lucha militar contra el narcotráfico como condición para la paz, el fortalecimiento del Estado y el desarrollo económico” (Rojas, 2015, p.17). Por otro lado, las problemáticas externas de acuerdo con Masón (2000) del orden internacional de postguerra fría que contribuyeron a la debilidad del Estado y al aumento de la inseguridad en Colombia son: reestructuración política global, cambios en las definiciones y referentes de seguridad y la globalización económica. Por lo que, la cooperación por parte de EE.UU se intensificó gracias a las propias necesidades e intereses nacionales que tenía para combatir el fenómeno de la inseguridad.

Frente a lo descrito anteriormente, United States Agency for International Development (USAID), inicio su apoyo a Colombia en el año 2000 por orden del gobierno estadounidense y del congreso de Washington, para gestionar los diferentes programas sociales que se adelantarían en Colombia en la segunda y tercera fase del Plan Colombia. “Se implementaron proyectos piloto de formalización de la propiedad rural en municipios seleccionados con el fin de facilitar la oficialización de la propiedad rural en Colombia” (Sánchez, 2011, p. 63). Sin embargo, si bien es cierto que los esfuerzos entre USAID y Washington por satisfacer los objetivos del Plan Colombia tuvieron gran alcance; el nuevo escenario en Colombia tiene otras perspectivas, pues de acuerdo con Rojas (2015) “la cooperación de EE.UU en Colombia requiere de una voluntad férrea, por lo que Colombia se proyecta ahora como campo de pruebas para una cooperación tipo *peacebuilding* (consolidación de la paz) luego de la firma de los acuerdos de paz” (p. 285).

De este modo, es importante reconocer si la estrategia de cooperación USAID/Colombia 2014-2018 que describe el paquete de asistencia, entre otros para el desarrollo rural en Colombia en el posconflicto, es o no pertinente con los puntos de desarrollo y propiedad rural destinados en el acuerdo de paz y cómo esta ayuda resulta relativa en dichos acuerdos. Por lo anterior, el trabajo tiene la finalidad de dar respuesta a la pregunta: ¿son pertinentes las propuestas de acompañamiento de USAID para Colombia con base a los primeros elementos implementados del acuerdo de paz en el marco del desarrollo rural?. Con el fin de dar respuesta a esta pregunta, es oportuno hacer una evaluación de los programas de desarrollo rural que USAID ha gestionado en el país desde el Plan Colombia. La investigación presume que la estrategia de cooperación de USAID en Colombia 2014-2018 actualmente es compatible con los objetivos propuestos en los acuerdos de paz relacionado con el desarrollo rural, a pesar de que su actuación no es realmente representativa respecto a otros actores de cooperación como lo es la Unión Europea.

V. Objetivos

5.1 Objetivo general

Analizar desde el ámbito social y económico las propuestas de acompañamiento de USAID para Colombia a través del Programa de Desarrollo Alternativo en el marco del Plan Colombia y del Programa de Desarrollo Rural en la actualidad para el nuevo escenario de posconflicto.

5.2 Objetivos específicos

- 1) Analizar los lineamientos de USAID en Colombia de acuerdo a las necesidades sociales y económicas del país reconocidas por el estado colombiano, en el marco del Plan Colombia y más adelante en el posconflicto.
- 2) Considerar las partidas de Estados Unidos para dar a conocer si es compatible o no con los objetivos de desarrollo rural del acuerdo de paz.
- 3) Analizar socioeconómicamente los objetivos propuestos por el acuerdo de paz, más específicamente en el punto de desarrollo rural para así contrastar con los objetivos de la estrategia de cooperación de USAID en Colombia.
- 4) Realizar una matriz comparativa, basada en los resultados de la investigación, con la finalidad de resumir el análisis elaborado y facilitar su comprensión para posteriores estudios.

VI. Marco conceptual

Las relaciones Colombia-Estados Unidos de acuerdo con Camacho (2010) se han visto representadas principalmente por la intervención de EE.UU en Colombia desde inicios del siglo XX, en sucesos como la separación de Panamá con el apoyo de Washington en 1903, acuerdos de cooperación militar durante la guerra y asuntos de seguridad enmarcados en el tema de los cultivos ilícitos con un constante interés de EE.UU no solo en el país sino en toda la región latino americana. Para los primeros acercamientos en las relaciones bilaterales de estos países, Garay (2009) nos permite observar de manera más precisa el significado del pragmatismo como autonomía y la subordinación como el dominio entre elementos para realizar una transición en lo que conlleva a entender la relación de EE.UU y Colombia en la actualidad, por lo cual, Garay (2009) afirma que “la alianza de Colombia con Estados Unidos no es el resultado de una supuesta subordinación, sino de un pragmatismo por parte de Colombia y que a través de la intervención, se comenzó a crear una identidad de Colombia que persiste hasta hoy y que para superarla cada vez es más necesaria la cooperación internacional” (p. 72). Esto, ofrece una mirada aferrada a la necesidad de la intervención constante de EE.UU en Colombia, pues Garay argumenta y propone que debe tenerse una relación de alianza y en muchos casos, plegarse a sus peticiones, intereses y recomendaciones, sin embargo el autor explica que hay un paso entre el pragmatismo a la subordinación.

Para contrastar lo anterior, Rojas (2015) sostiene que “dicha intervención de EE.UU en Colombia identificaba una condicionalidad por parte del primero, situación que Colombia aceptó” (p. 19). Para Rojas (2015) el Plan Colombia era un tipo de “ensayo y error” más no existía un tipo de alianza entre los dos países. La autora discute que esta estrategia de cooperación no era un Plan Colombia, sino una intervención con el objetivo de restaurar la capacidad del Estado colombiano visto como una amenaza para afrontar el fenómeno de seguridad nacional de EE.UU. La visión y el enfoque militar de EE.UU prevaleció frente a la visión social de la Unión Europea en su momento, por lo que desde la finalización de la primera fase del Plan Colombia, se observaron desafíos como el costo total y la ausencia de programas específicos necesarios para alcanzar los objetivos del plan, por ende desde la segunda etapa, de acuerdo con Rojas (2015) progresivamente se destinaron más recursos al fortalecimiento de la

democracia y menos en la lucha antinarcótica. Así pues, luego de la consolidación de la ayuda en términos económicos en el año 2000, “USAID empieza a trabajar en las áreas temáticas que proporcionó el gobierno de EE.UU que principalmente hacia referencia a programas y proyectos sociales enmarcados dentro del programa y/o política de Desarrollo Alternativo que inició durante la administración de Álvaro Uribe en 2002” (Rojas, 2010, p. 144).

6.1 Desarrollo Alternativo en el marco del Plan Colombia

En primer lugar, según la ONU y USAID en Macías (2005) el desarrollo alternativo es:

Un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contenga estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo integral, participativas, lícitas y económicamente sostenibles, expresamente concebidas con tal fin en áreas rurales, particularmente en aquellas zonas afectadas por la combinación del conflicto interno, poca presencia del Estado, bajo capital social, pobreza, cultivos ilícitos y problemas ambientales relacionados con los mismos. (p. 26)

Desde otra perspectiva, según Giraldo y Lozada (2008) “el desarrollo alternativo, en otras palabras, es una estrategia complementaria a la interdicción, el cual usa el desarrollo rural con el propósito de que familias campesinas vinculadas a los cultivos ilícitos, se inserten en una cultura de la legalidad, a través de alternativas lícitas que contemplen la multiplicidad de variables que perpetúan el fenómeno” (p. 61). Con base a lo anterior, el Desarrollo Alternativo en Colombia se empezó a reflejar en los años setenta a causa del establecimiento del Plan Colombia como estrategia para dar frente al fenómeno de cultivos ilícitos en el país; por lo que según Ortiz (2000) dicha estrategia surge en una coyuntura de crecimiento de los cultivos ilícitos que se expandía rápidamente en múltiples regiones del país, por lo que la guerrilla colombiana, los actores armados y el paramilitarismo tomaron posicionamiento de ello.

Ahora bien, con base a este contexto, dentro del Desarrollo Alternativo se gestionaron programas representativos como el Programa MIDAS con el objetivo de contribuir a incrementar el crecimiento económico y la competitividad del país a través del apoyo técnico y financiero a

incitativas empresariales con impacto positivo frente al país en su momento. Por otro lado, según Rojas (2015) el Programa ADAM representaba:

El objetivo de desarrollar un programa sostenible dirigido a los mercados, con el fin de promover la erradicación de coca y amapola en el lugar en donde se encontraran, así como impedir el cultivo de drogas en zonas rurales vulnerables pero aún libres de cultivos ilícitos. (p. 155)

Bajo lo anterior, la autora Viviana García (2015) propone que la intervención de EE.UU. entre tanto es una colaboración forzada basada primordialmente en los intereses de EE.UU., por lo que apoya lo propuesto por Rojas y su afirmación acerca del gran interés de éste en Colombia para poder combatir su problema de seguridad nacional, puesto que con la erradicación de cultivos resultaría una disminución del consumo de drogas en EE.UU.

Por otra parte, García (2015) expone los tres puntos objetivos del Plan Colombia como estrategia, los cuales son: 1. Erradicación 2. Interdicción y 3. Desarrollo Alternativo (DA), lo que indica que el DA era una de las principales características de este plan y por el cual EE.UU. se interesaría en la búsqueda de la sustitución de cultivos y el desarrollo rural. De acuerdo con Sánchez (2011), “el desarrollo alternativo demostraba que las estrategias pretendían ser alternativas y que debían ser integrales, participativas, rentables y económicamente sostenibles en áreas rurales en donde la presencia del Estado era escasa” (p. 43) , por lo que es importante resaltar que Rojas (2015), asegura que una de las críticas al enfoque del Desarrollo Alternativo en el marco del Plan Colombia, era su limitado impacto en la solución a los programas del campesinado cocalero así como la falta de integración de los programas en proyectos más amplios de desarrollo regional.

Esta crítica agudiza la dificultad que presentaría USAID para trabajar en Colombia, pues Rojas (2015) concluye que era evidente que para lograr resultados tangibles, la intervención blanda como definía a la ayuda social, necesitaba orientarse hacia un enfoque más integral, con lo que estaría alineado con el argumento de Sánchez (2011). Además de ello, Sánchez es precisa en argumentar que los programas anteriormente mencionados no fueron los únicos que realizó

EE.UU y por ende USAID, por lo que afirma que “las labores realizadas durante la última década, dan muestra de que se puede continuar con la misma manera en que se vienen haciendo dichas gestiones, si se observaran las limitaciones y retos previamente”; reconociendo de igual manera los esfuerzos que la agencia ha proporcionado en el país pero que, ha encontrado difícil implementar los programas en el sur del país (p. 62). Por eso, en 2002 USAID decidió centrarse en un apoyo más a largo plazo en actividades que generarían mayor ingreso.

Como señala Shifter (2010), el apoyo prestado por parte de EE.UU desde el Plan Colombia, ha sido al menos un factor importante que ha contribuido a las condiciones de seguridad por las que transcurría Colombia, no obstante, el autor afirma que no es claro en qué medida la ayuda estadounidense en el marco del Plan Colombia contribuyó al cambio durante la década, de acuerdo a los objetivos propuestos inicialmente. Pues de acuerdo con Shifter (2010) se debió prestar más atención al programa social para conseguir que las FARC negociara de buena fe y se pusiera fin al conflicto. A pesar de que Clinton, quien fue el presidente estadounidense durante el Plan Colombia, combinara los elementos como la seguridad y el desarrollo social, el Congreso y su presión ejercida, hacia énfasis en la seguridad dentro del plan. Finalmente, el concepto del Plan Colombia según Shifter (2010), pudo haber estado mejor concebido y diseñado con una mayor incidencia en el apoyo y el desarrollo alternativo para así realzar la importancia de la cooperación internacional más eficaz.

6.2 Desarrollo rural en el nuevo escenario de posconflicto

Dentro de los acuerdos de paz firmados el día 24 de noviembre de 2016 entre el gobierno colombiano administrado por Juan Manuel Santos y las FARC, y según Ramírez (2016), la urgencia por la firma de un acuerdo final se observó desde la muestra de intención de las FARC por regenerar el dolor de las víctimas, que hizo cada vez más visible la necesidad de acordar los puntos que serían claves para obtener una paz estable y duradera. De acuerdo con ello “el Plan Colombia puede haber posibilitado la paz firmada, pero no sin vacíos y daños colaterales que el posconflicto está llamado a corregir. Uno de los riesgos que corre Colombia es volverse prisionera de sus propios éxitos” (Tickner, 2016, párr. 6).

Con base a Baribbi y Spijkers (2011) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promueve el diseño y la implementación de Áreas de Desarrollo Rural (ADR) como escenario de planificación para el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios y comunidades. “Las iniciativas programadas dialogan y promueven sinergias con las políticas e iniciativas del gobierno” (p. 24), en muchos casos con el respaldo de USAID. Por otro lado, según Baribbi y Spijkers “los temas del desarrollo rural, agropecuario y de la tierra tienen que ser vistos de manera integral y desde la perspectiva territorial. Incluir una visión social y económica valorizando los recursos naturales existentes y la vocación de las tierras” (2011, p. 24), lo cual de acuerdo con estos autores, se alinea con las intenciones del desarrollo rural dentro del Plan Colombia.

Sin embargo, según Vergara (2011) dichas iniciativas, dan muestra de que si bien es cierto que ha existido un crecimiento agrícola, éste ha sido precario al desarrollo y ha sido poco eficiente, representado por las prácticas desarrollistas sobre el medio ambiente y el sector agrícola desde décadas atrás en las que Colombia se enfocaba en poner en marcha los modelos de desarrollo rural que fracasaron en el país. Lo anterior, contrasta la postura de Echeverri (1998) puesto que expone que las oportunidades para el desarrollo rural han venido aumentando con mejores resultados, gracias a los programas que se implementan en comunidades subordinadas que han sido apoyadas por el gobierno colombiano y por otros entes, cabe señalar que los argumentos de Echeverri se dieron en el marco de los primeros elementos programados en el ámbito del Plan Colombia.

Finalmente y con base a lo anterior, después de la firma de los acuerdos de paz y los primeros elementos implementados en el desarrollo rural, los diferentes argumentos presentados dejan abierto el debate que se desarrolla a través de este trabajo para determinar si los acuerdos de paz en el desarrollo rural son pertinentes con los objetivos de USAID en Colombia dentro de su estrategia de cooperación 2014-2018. Cabe señalar que de acuerdo con Rojas (2013), USAID antes de la presentación de la estrategia actual, financiaba proyectos en tres áreas: asistencia a víctimas del conflicto, proceso de desmovilización, y atención a poblaciones afrocolombianas e indígenas. Los recursos de USAID han respaldado el proceso del gobierno colombiano en la implementación de la ley de víctimas y la ley de restitución de tierras. Además es preciso señalar

que la cooperación regional se ha convertido en un elemento importante de la agenda bilateral y que según Rojas (2013) durante la administración Santos, el país ha dejado de ser considerado una "amenaza" para convertirse en un "socio activo" de EE.UU en materia de lucha contra el narcotráfico y seguridad regional.

VII. Resultados, análisis y discusión

7. 1 Relación Colombia- EE.UU en el marco de la cooperación – lineamientos de USAID en el Plan Colombia

Durante la época posterior al establecimiento del Plan Colombia en el país, como ayuda internacional gestionada por parte de EE. UU en primer lugar, con el fin de restablecer las Fuerzas Militares Colombianas y en segundo lugar, con el fin de fortalecer la democracia a través de programas sociales encaminados a hacer partícipe a la sociedad civil y luego de la consolidación de la ayuda en términos económicos. De acuerdo con Rojas (2015) “en el año 2000 USAID empieza a trabajar en las áreas temáticas que proporcionó el gobierno de EE. UU que principalmente hacia referencia a programas y proyectos sociales enmarcados dentro del programa y/o Política de Desarrollo Alternativo, que inició durante la administración Uribe” (p. 144). No obstante, cabe señalar que más tarde, USAID modificó su estrategia no solo en Colombia, sino en la región a causa de los acontecimientos ocurridos en 2001, contribuidos al terrorismo. Por lo cual, la agencia estadounidense afirmó que “múltiples amenazas a la seguridad nacional de los EE. UU, post-guerra fría y post 11/09, replantearon la estrategia de seguridad nacional emitida en el 2002, otorgando al desarrollo la misma importancia que la diplomacia y que la defensa”. (USAID, 2004, p. 5). Los lineamientos de USAID en Colombia desde sus inicios y con su énfasis en la seguridad nacional, permitió que su gestión se complementara con los lineamientos del Plan Colombia como intervención de EE.UU para combatir el fenómeno de los cultivos de drogas ilícitas, lo que condujo a una alineación entre la estrategia prevista de la agencia y del gobierno colombiano, y lo que por ende estaría alineado con los objetivos del plan en su momento.

En el paquete de ayuda de 2000-2001 se presentó disminución de los recursos de cooperación internacional estadounidense a Colombia, especificando sus causas políticas y económicas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la disminución de recursos también estuvo asociada a la naturaleza de los proyectos que actualmente se financian.

El cambio de enfoque de la seguridad a la economía y temas sociales también implicó empezar a gestionar proyectos que, por su naturaleza, demandan menos recursos, contribuyendo así a explicar las causas del descenso en las apropiaciones de USAID a Colombia pues de acuerdo con es menos costoso un plan de generación de ingresos para campesinos sembrados de hoja de coca que la compra de armamento militar y la capacitación para su uso. (Trilleras, 2014, p. 40)

Por otro lado cabe resaltar que Colombia hace parte de los primeros países en donde USAID ha hecho presencia. Desde 1962 la agencia ha estado trabajando en Colombia, gestionando recursos de cooperación internacional dispuestos por el gobierno estadounidense. Hasta 1980, los temas prioritarios de cooperación con Colombia se enfocaban en la generación de empleo, vivienda, ingresos y derechos básicos como salud y alimentación. No obstante, “en 1990 la destinación de recursos empieza a estar totalmente en sincronía con la coyuntura política y económica” (Trilleras, 2014, p. 29). Igualmente, “En 1990, después de una reunión entre el presidente de Estados Unidos, George H. W. Bush, y el presidente de Colombia, Virgilio Barco, el apoyo de EE.UU también se enfocó en combatir el tráfico de drogas y en estimular el crecimiento de la economía” (USAID, 2013, párr. 7). De esta manera, desde la última década del siglo XX hasta la mitad de la primera década del siglo XXI, la prioridad de financiación de EE.UU en Colombia fue la lucha contra las drogas, la consolidación de territorio y el fortalecimiento del ejército para afrontar la avanzada de grupos armados al margen de la ley como las guerrillas y los paramilitares. “En términos generales, la seguridad se convirtió en el sector más dinamizado en términos de apoyo en asistencia y recursos” (Londoño, 2011, p. 235).

El apoyo dado por parte de EE.UU y por ende de la agencia, también incluyó apoyar al Gobierno Nacional con la entrega directa de proyectos de rápido impacto en las “zonas de consolidación” (Trilleras, 2014) zonas en donde las mejoras en la seguridad habían generado la posibilidad de una mayor presencia de civiles, ya que, las problemáticas internas como el paramilitarismo, las guerrillas y el narcotráfico representado en violencia y conflicto armado, conllevó a la necesidad de la implementación de un plan que si bien no acabaría del todo con dichos problemas, si combatiría gran parte de los mismos. En consecuencia, “se logró implementar proyectos piloto de formalización de la propiedad rural en municipios seleccionados con el fin de facilitar la

oficialización de la propiedad rural en Colombia” (Sánchez, 2011, p. 63), como se nombró previamente.

Así, de acuerdo con Meza (2001) desde principios del siglo XXI, las prioridades de cooperación internacional siguieron orbitando sobre los mismos aspectos de seguridad pero, contrario a lo desarrollado en la década anterior, la ejecución de los recursos de cooperación internacional se alineó a un enfoque denominado *Política de Desarrollo Alternativo*. Con el fin de resumir brevemente lo ya mencionado, según Vargas (2011), “el objetivo era generarles a los campesinos oportunidades lícitas de ingreso y empleo mediante la instrumentación de proyectos condicionados a la erradicación de cultivos de uso ilícito y al compromiso de no iniciar ese tipo de cultivos en el futuro” (p. 31). A manera de conclusión, el eje principal en la cooperación internacional de USAID en Colombia fue la seguridad, pero más adelante se tomará en cuenta los nuevos lineamientos de USAID con base a la muestra de los primeros resultados de la intervención de éste en el posconflicto.

Finalmente, la breve presentación histórica de la cooperación internacional de EE.UU y USAID permite observar que los flujos de cooperación internacional están en función de la coyuntura mundial, la situación del país donante y el estado económico, político y social de los países receptores. De otro modo, “la ayuda para el desarrollo enmarcada dentro de la cooperación internacional -al menos para el caso estadounidense- no es filantrópica, está atada a intereses de política exterior, lo cual la hace volátil y a la vez predecible” (Trilleras, 2014, pp. 28-29). Por lo anterior y con base a la historia se permite justificar por qué la coyuntura y las capacidades de financiar y la necesidad de ser financiado son precisamente los elementos observados para analizar la función de la cooperación internacional por parte de EE.UU en Colombia.

7.2 Análisis de la estrategia de cooperación USAID/Colombia 2014-2018

La estrategia de cooperación en Colombia “un camino hacia la paz” 2014-2018 de USAID, describe el paquete de asistencia para el desarrollo del gobierno de EE.UU con el fin de apoyar los esfuerzos de Colombia por una paz estable y duradera, tras la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC. Cabe señalar que, lo presente es un análisis de

contenido de la estrategia, la cual se fundamentó desde su inicio en la idea de que se firmaría tal acuerdo, aunque también se escaló en el escenario en que no se hubiera logrado llegar al acuerdo de paz. Así, con base al informe de USAID (2014), Colombia no es un beneficiario típico de asistencia internacional.

El compromiso de USAID proviene de la inestabilidad y la lucha asociadas con el conflicto civil de los últimos cincuenta años, de acuerdo con la agencia (2014):

El estatus del que goza Colombia como un país de ingreso mediano en constante crecimiento esconde graves inequidades. En realidad existen dos Colombias: una Colombia dinámica y sofisticada presente en media docena de centros urbanos tales como Bogotá y Medellín que coexiste con una Colombia rural pobre, institucionalmente débil y afligida por el conflicto. (p. 1)

USAID a través de este informe, afirma que “si bien es cierto que la economía colombiana creció a una impresionante tasa anual promedio del 4.4% entre 2007 y 2012, y que la inversión extranjera directa se multiplicó casi por diez durante el mismo periodo”, los beneficios de este crecimiento económico sostenido han sido desigualmente distribuidos en el territorio colombiano (2014, p. 10). Pues varias zonas del país aún se encuentran más allá de la autoridad del Estado y no se han visto beneficiadas por el éxito generalizado de la economía colombiana. Como consecuencia de la ausencia del Estado, “estas zonas no gobernadas y ampliamente rurales sufren de unos niveles de pobreza inaceptablemente altos, unos indicadores de desarrollo humano básico bajos, y una falta de oportunidades económicas lícitas sostenibles” (2014, p. 10). Es importante resaltar que, USAID en su estrategia destaca que el gobierno de Colombia ha venido reconociendo lo anterior y ha venido dando pasos importantes para lograr un desarrollo socioeconómico más inclusivo y equitativo, especialmente en zonas rurales. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en el acuerdo de paz sobre las tierras aceptados por el gobierno de Colombia y las FARC, el desarrollo rural y la participación política, así como otras reformas sociales y económicas importantes del gobierno, han generado verdaderas oportunidades para promover aún más su transición hacia el fin del conflicto y actualmente en el ámbito del posconflicto.

7.3 Análisis “hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)” de los acuerdos de paz

A través del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el gobierno Colombiano y las FARC y publicado por La Oficina del Alto Comisionado para La Paz (OACP, 2016) se establecen 6 puntos acordados los cuales son: la Reforma Rural Integral, la participación política, el fin del conflicto, solución al problema de las Drogas Ilícitas, punto sobre las víctimas del conflicto armado y el último punto acerca de la implementación, verificación y refrendación. Sin embargo, este trabajo se enfoca principalmente en el primer punto de los acuerdos. Así, es importante iniciar este análisis exponiendo lo que de acuerdo con el texto, es socioeconómicamente relevante y de resaltar, acerca de lo que ambas partes consideran de este punto.

En primer lugar, de acuerdo con La OACP (2016):

El desarrollo rural integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia. (p. 10)

esto es importante para esta investigación, puesto que, establece que el desarrollo rural integral es caracterizado por el desarrollo social y económico, elementos de relevancia que son contrastados durante este trabajo. En segundo lugar, “que esa transformación estructural requiere también que se promueva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres mediante la adopción de medidas específicas para garantizar que mujeres y hombres participen y se beneficien en pie de igualdad de la implementación de este Acuerdo” (OACP, 2016, p. 10). Por otro lado, el acuerdo también reconoce el rol productivo y reproductivo de las mujeres y en esa medida su papel fundamental en el desarrollo y la economía rural y destaca que hará mayores esfuerzos para ellas y en la población más vulnerable para garantizarle condiciones de bienestar y buen vivir y para fortalecer sus formas de organización y producción (p. 11), lo que es

fundamental en la gestión de USAID, pues como se mencionó anteriormente, la agencia categoriza a las mujeres, población indígena y afrocolombiana como población de alta importancia.

Ahora bien, este punto dentro del acuerdo se divide en tres aspectos los cuales cada uno desarrolla diferentes roles y está enfocado en distintas necesidades sociales y económicas de la población rural. En principio, se encuentra el acceso y uso de la tierra enfocado al fondo de tierras con el fin de cumplir con el propósito de la formalización de la propiedad rural para aquellos que poseen tierras pero no escrituras; además en este punto se resalta la importancia de la modernización y actualización del catastro rural, la protección de las áreas de especial interés ambiental y por supuesto, la jurisdicción agraria para resolver todo tipo de conflicto en torno a la tierra. Por otra parte, se encuentran los Planes Nacionales Rurales que contemplan unas acciones a gran escala para promover bienes y servicios públicos en el ámbito de infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social y estímulos a la productividad. Por último y no menos importante, se encuentran los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que consiste en instaurar los planes nacionales efectuando en las zonas más vulnerables del territorio.

Finalmente, con base al texto del acuerdo de paz publicado por el Alto Comisionado (2016):

este acuerdo sienta las bases para la transformación del campo y crea condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural extrema y la disminución en un 50% de la pobreza en el campo colombiano en un plazo de 10 años, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la reactivación del campo y, en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (p. 1)

7.4 Primeros elementos implementados de USAID en Colombia en el posconflicto

El objetivo fundamental de la estrategia de Cooperación de USAID en Colombia es fortalecer la capacidad de los colombianos para implementar una paz sostenible e incluyente. Este objetivo se ha venido alcanzando a través de la ejecución de cuatro objetivos de desarrollo: (1) promover la presencia efectiva de instituciones y procesos democráticos en las áreas objetivo; (2) facilitar la reconciliación entre víctimas, ex-combatientes y otros ciudadanos; (3) mejorar las condiciones

para un crecimiento económico incluyente en las zonas rurales; y (4) fortalecer la resiliencia ambiental y el desarrollo bajo en emisiones (USAID, 2014). De acuerdo con este informe, USAID señala que la estrategia que opera entre el 2014 y el 2018, está estrechamente alineada con los objetivos de los acuerdos de paz en todos sus puntos.

De acuerdo a lo anterior, USAID apoya a Colombia en el mejoramiento de la transparencia y rendición de cuentas en la inversión pública, la prestación de servicios públicos, el acceso a la justicia y el respeto de los derechos humanos en las zonas rurales del país. USAID se propone fortalecer la capacidad de los gobiernos nacional y sub-nacionales, así como de la sociedad civil (incluyendo las minorías étnicas) para invertir, supervisar y acceder de manera transparente a los fondos públicos disponibles a través de las transferencias fiscales intergubernamentales y los recursos presupuestales que han venido estando disponibles de manera paulatina, como consecuencia del acuerdo. En relación con lo anterior y de acuerdo a las condiciones, USAID pretendía apoyar la creación y el lanzamiento de nuevos mecanismos institucionales para implementar y monitorear los acuerdos del gobierno de Colombia y las FARC (USAID, 2014, p. 12), lo que efectivamente ha venido gestionando a través del Plan de Monitoreo y Evaluación de Actividades (AMEP) que evalúa los resultados directos e indirectos especialmente en el impacto en las mujeres y las minorías étnicas.

Por otro lado, la agencia (2014) afirma que “la estrategia señala que es indispensable generar mejores condiciones que favorezcan un crecimiento económico rural inclusivo para poder hacer frente a los efectos del conflicto” (p. 12). Con este propósito, USAID estableció que su ayuda se direcciona primero a las iniciativas del gobierno de Colombia para la seguridad en la tenencia de tierras, incluyendo la restitución de tierras y la rápida entrega de títulos a los ciudadanos rurales. Lo anterior incluye la asistencia para desarrollar un catastro moderno de manera que el gobierno de Colombia pueda mantener la información exacta sobre la propiedad y titularización de tierras, un prerequisite clave para garantizar los derechos de propiedad, lo que en los primeros elementos implementados se ha visto de manera parcial en el territorio colombiano, pero no obstante, USAID ha venido trabajando de la mano con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP); y como consecuencia recientemente se firmó un memorando de entendimiento suscrito entre USAID Colombia y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pues de esta manera USAID

reafirma su voluntad de apoyar al gobierno de Colombia en la implementación de las políticas de tierras y desarrollo rural, por lo cual de la mano de la Agencia Nacional Geoespacial de los Estados Unidos (NGA), USAID entregó al IGAC imágenes satelitales de alta precisión de 57 municipios en Colombia para apoyar catastro, restitución y formalización de tierras.

Además, USAID se propuso fortalecer la capacidad de las asociaciones de productores agrícolas, un eje de la economía rural, con el fin de proporcionar servicios y beneficios a sus miembros, principalmente los pequeños agricultores, incluyendo garantizarles mercados, negociar con compradores y proporcionar servicios de extensión. Estos esfuerzos han ayudado a los agricultores en las zonas de acción del país, como por ejemplo el apoyo a pequeños productores de leche en el Meta, a los sistemas de riego a pequeña escala de agua en el Cesar, a la producción de yuca industrial en el Montes de María, a la promoción de productos del Norte del Cauca, entre otros, a evitar la pobreza y a no caer en la trampa de producir cultivos ilícitos. USAID también “se propuso abordar las disparidades étnicas y de género, dado que éstas tienden a exacerbarse en zonas rurales” (USAID, 2014, p. 13), lo que se ha cumplido a través de su programa de Derechos Humanos y apoyando la campaña de no más violencia contra la mujer, especialmente en dichas zonas rurales.

Adicionalmente, USAID afirmó que en cuanto al tiempo de implementación de la estrategia de cooperación y con la firma de los acuerdos, los primeros 24 meses posteriores al acuerdo serían críticos. La culminación exitosa de esta primera etapa se pretendía ver expuesta a través del compromiso duradero de los ex-combatientes y la sociedad civil con la paz, por lo que, para lograrlo, USAID apoyó de manera rápida al gobierno de Colombia para asegurarse de que tuviera el impulso estratégico necesario para lograr el éxito durante este periodo tan crítico. Los resultados esperados por parte de USAID y por ende también del gobierno colombiano, son primordialmente que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, implemente los sistemas y procedimientos adecuados para permitirle resolver las demandas de restitución de tierras del 50% de los cerca de 360,000 hogares que se estima podrían ser candidatos aptos, de esta manera, se habrán expedido títulos de tierras para 200.000 familias rurales, afirma USAID (2014). Por consiguiente, es importante resaltar la labor precisa de USAID en varios de los puntos acordados dentro del desarrollo rural en Colombia, y que ha

expuesto de diferentes maneras su gestión hasta este punto, pues USAID se ha encargado de fortalecer los vínculos no solo con agencias especializadas en el campo colombiano, sino también ha formado vínculos con medios de comunicación que han permitido dar a conocer cómo la agencia ha apoyado al gobierno Colombiano en todo el camino hacia la paz y luego en el posconflicto.

7.5 Análisis a través de la entrevista al informante clave

De acuerdo con la metodología proyectada en este trabajo de investigación, se había previsto efectuar una entrevista a un informante clave que en este caso se realizó a Ángela Guevara Medina, quien ha sido jefe de asuntos internacionales del Ministerio de Agricultura de Colombia, quien trabajó para la Agencia Presidencial de Colombia (APC), además en los reconocidos laboratorios de paz y quien actualmente es oficial del Fondo para la Paz de la Unión Europea. Por ende, a continuación se presentan las preguntas que guiaron esta entrevista y por lo cual se realizó el siguiente análisis del discurso, de acuerdo a lo conversado con el informante clave:

- 1.** Desde su experiencia cercana con la gestión de USAID para Colombia, ¿cuál cree que fue el rol de la agencia desde la implementación del Programa de Desarrollo Alternativo en el marco del Plan Colombia?
- 2.** ¿Cree usted que el impacto social y económico de los programas gestionados por USAID enfocados en el desarrollo rural, han beneficiado a una gran parte de la sociedad colombiana, o por el contrario esta ayuda ha sido relativamente parcial y desigual en el territorio?
- 3.** Finalmente, ¿considera usted que la estrategia de cooperación de USAID en Colombia 2014-2018 está lo suficientemente alineada con los objetivos propuestos en los acuerdos de paz relacionado con el punto de desarrollo rural?

Ahora bien, en primera instancia y de acuerdo con lo conversado con la entrevistada, es preciso resaltar que como primera observación se afirma que la intervención de USAID en Colombia inicia años atrás de manera informal en departamentos como Caquetá, puesto que, este

departamento estaba caracterizado por el sector ganadero, además de trabajos previos en el sector de la floricultura. Como segunda observación, se indaga acerca del interés principal de EE.UU en Colombia y en muchos casos de la cooperación internacional, refiriéndose a ésta como instrumentación de la política, pues respecto a la entrevistada, esto era uno de los principales intereses de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de EE.UU en Colombia previamente a la ejecución del Plan Colombia. De acuerdo con la experta, el Plan Colombia fue una apuesta nacional dentro de una coyuntura difícil, pues se dio en el marco de los acuerdos de paz en el Caguán, los cuales fracasaron junto con su puesta social, ya que de acuerdo al desarrollo rural y su intervención por parte de USAID, estos rompían con la realidad ya que no se respetó el contexto del Desarrollo Rural en el territorio colombiano.

Con respecto a la erradicación de los cultivos ilícitos de coca, se afirma que esto generaba más daño de tipo ambiental y social, pues no se respetó tampoco el contexto en el que vivían las familias que generaban ingresos gracias al cultivo de coca. Así, el Desarrollo Alternativo dentro del Plan Colombia, sugiere la entrevistada, debió ser de manera integral ya que este fue un proceso de fallas, pues el Desarrollo Alternativo pudo estar enfocado hacia el comercio y faltó un enfoque hacia la cultura y el turismo, puesto que el proyecto se encargaba de atender la “sociatividad” (sic) de manera técnica pero no tuvo un proceso óptimo de seguimiento de principio a fin. Así en esta primera parte, se puede afirmar que USAID tuvo un rol de atención social, pero dicha gestión tuvo dificultades, ya que la agencia buscaba encargarse de cada familia como unidad mas no encargarse de la comunidad en general, lo que conllevó a entender que USAID pensaba que tener una política y tener intervención era algo igualitario y que se podía llevar con un mismo proceso generando que se atomizaran proyectos.

En segunda instancia y en definitiva, este acompañamiento de USAID ha sido parcial en el territorio colombiano, por ende el impacto se ha llegado a ver principalmente en las regiones y/o departamentos que han venido siendo priorizados por la agencia, como lo ha sido Caquetá, Putumayo, Nariño, pero es importante destacar que esta focalización ha dependido de los intereses de EE.UU a través del tiempo, y que de acuerdo a este análisis se puede prever la continuidad de esta situación, pues de acuerdo con la Estrategia de Cooperación 2014-2018 la gestión de USAID en Colombia se retiraría este año pero las relaciones bilaterales entre ambos

países no deja de existir, esto se transforma dependiendo de los nuevos intereses de EE.UU en Colombia que puedan ir surgiendo, además de las nuevas amenazas y nuevos desafíos compartidos después de las elecciones presidenciales de Colombia. Por ello, durante el Plan Colombia y hasta hoy uno de los principales atractivos de Colombia para el mundo es la vocación agrícola que representa al país, la cantidad de hectáreas en el territorio colombiano que son realmente amplias y que son proporcionales a las brechas de desigualdad representativas en Colombia. No obstante, es importante resaltar que también se han hecho avances gracias a las alianzas con organizaciones como la FAO que han realizado avances en la agricultura familiar y sobre todo en compras públicas institucionales, es así como ha venido siendo la ayuda de USAID en Colombia para el desarrollo rural.

Con el fin de contrastar lo anterior, uno de los principales cooperantes en el marco del posconflicto en Colombia ha sido la Unión Europea (UE), que ha tenido proyectos y programas sociales enfocados en el desarrollo local a través de las políticas públicas del ordenamiento territorial y la incidencia de éste a través del fortalecimiento de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP), a diferencia de USAID que se ha enfocado en seguimientos institucionales, la financiación y alianzas bancarias, además de lo mencionado en el apartado de los primeros acercamientos de la agencia en el país. La ayuda por parte de la UE es relevante para el análisis realizado durante la entrevista, puesto que, deja abiertas diferentes incógnitas hacia la labor principal de USAID y cómo esta podría mejorar con base a ejemplos de cooperación como la de la UE y su fondo para la paz, además de los proyectos que se han venido realizando en el marco del posconflicto. De esta manera, es importante resaltar la labor de la UE, la cual a través del Programa Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial también apoya ampliamente al gobierno Colombiano; este programa representa un aporte importante en términos económicos, pues el informante clave declaró que el apoyo presupuestario total para el posconflicto dentro de este programa es de 39,2 Millones de Euros (alrededor de 133 mil millones de pesos colombianos) con una duración de 2014 al 2018, de igual manera que USAID (A. Guevara, comunicación personal, 26 de enero de 2018). Por lo anterior, es significativo analizar que la ayuda de la UE a Colombia es de tipo económica, pues el apoyo presupuestario es un mecanismo de cooperación reciente en Colombia y representa el máximo nivel de confianza que un cooperante deposita en un país y en un sector específico del gobierno, pues los recursos

entran a hacer parte del presupuesto público del país, a comparación de USAID que maneja una cooperación principalmente de tipo técnica y el presupuesto por parte del gobierno estadounidense ha venido disminuyendo el monto, que recientemente se estima en 100 Millones de dólares (Portafolio, 2018).

En tercera y última instancia, las agencias de cooperación en Colombia y los entes internacionales y nacionales que han mostrado el interés de participar en el proceso de posconflicto, claramente deben estar alineados con los objetivos y propuestas de los acuerdos de paz, pero según la doctora Guevara, la estrategia de cooperación de USAID no está del todo alineada a los objetivos, sino a los intereses de los Estados Unidos como se mencionó anteriormente. Si bien tiene una parte de alineación con el acuerdo de paz, no se podría asegurar que esta estrategia se encuentre un 100% alineada con los acuerdos de paz en el punto de desarrollo rural. Por último, a partir de lo analizado a través de esta entrevista y del futuro de la gestión de USAID en Colombia, se indaga acerca de la posibilidad de que la agencia podría estar empezando a buscar estrategias de salida de Colombia y de su intervención, pues las prioridades van cambiando. Respecto a la UE, el fondo para la paz, irá hasta agosto del 2020.

VIII. Conclusiones

Lo expuesto a lo largo de este trabajo de investigación permite concluir diferentes puntos fundamentales para entender la gestión de USAID en Colombia a través de dos acontecimientos relevantes para el país. Primero, a pesar de que el acompañamiento de USAID a Colombia inició antes del desarrollo del Plan Colombia a través de su focalización en sectores como la floricultura y la ganadería en departamentos como Caquetá, es importante señalar que las intervenciones de EE.UU en Colombia también respondían a la necesidad y el interés de combatir el fenómeno de la inseguridad producida por el consumo ilegal de drogas ilícitas, es decir EE.UU buscaba solucionar en cierta parte uno de los problemas que presentaba el país en ese momento. No obstante, años atrás y especialmente en 1990 la destinación de recursos estaba completamente sincronizada con la coyuntura política y económica de Colombia en su momento. Es claro que la reducción de incentivos tanto económicos como sociales por parte de EE.UU se debió a la inminente amenaza que generó los ataques terroristas del 9/11, lo que permite observar aun más cómo acciones de este tipo afectan de manera directa a países como Colombia.

Segundo, tras la firma de los acuerdos de paz el 24 de noviembre de 2016, USAID y por ende EE.UU empezó a tener una mayor presencia en los departamentos y poblaciones priorizadas de acuerdo a su situación de vulnerabilidad, especialmente atendiendo a mujeres, población indígena y afrocolombianos mediante distintos programas encaminados a apoyar al gobierno colombiano, seguramente en pro de mejorar su imagen a través de estas acciones que se enmarcarían dentro de un proceso tan mencionado alrededor del mundo. En ese sentido, el breve recorrido histórico de la cooperación internacional de EE.UU y USAID permite afirmar que los flujos de cooperación internacional dependen directamente de la situación económica, social, y cultural del país donante y del país receptor. Lo que quiere decir que la ayuda para el desarrollo en el marco de la cooperación internacional por lo menos para el caso estadounidense, está ligada a intereses de política exterior, lo cual la hace volátil y aún más, previsible.

Las afirmaciones anteriores, permiten arribar a la respuesta de la pregunta formulada en esta investigación, esta es, si son pertinentes las propuestas de acompañamiento de USAID para Colombia con base a los primeros elementos implementados del acuerdo de paz en el marco del

desarrollo rural. En definitiva, los recursos de USAID han venido representando un gran respaldo al proceso del gobierno colombiano en la implementación de la ley de víctimas y la ley de restitución de tierras, además es preciso resaltar que a través del “Land and Rural Program” (Programa de Tierras y Desarrollo Rural) se han visto los mas grandes avances respecto a los primeros elementos implementados del primer punto del acuerdo de paz, y sin duda ha representando la intención de la agencia por acompañar de manera eficiente los distintos esfuerzos del gobierno Colombiano en el posconflicto, de manera mas representativa que durante el Programa de Desarrollo Alternativo en el marco del Plan Colombia.

El objetivo fundamental de la estrategia de Cooperación de USAID en el país es fortalecer la capacidad de los colombianos para implementar una paz sostenible e incluyente, por consiguiente, se puede concluir que USAID ha cumplido un papel importante en la amplia voluntad de realizar la transición hacia el fin del conflicto armado interno y establecer las bases para una paz estable y duradera. Por supuesto, la estrategia de cooperación de USAID en Colombia 2014-2018 actualmente es compatible con los objetivos propuestos en los acuerdos de paz relacionado con el desarrollo rural, no obstante, existen agentes de cooperación que al igual que USAID, han hecho una labor importante al resaltar la labor del gobierno, como por ejemplo la UE, la cual trabaja en Colombia a través del fondo para la paz principalmente y con otros programas sociales con gran presencia en todo el territorio.

8.1 Recomendaciones

A través de esta investigación se hace un acercamiento a diferentes autores y casos que permiten ampliar una mirada analítica hacia la cooperación internacional. En este sentido, se ha propuesto reconocer el tipo de cooperante que es USAID para proyectos e investigaciones futuras. Por lo cual, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Los aspectos asociados al objetivo general de esta investigación deben ser precisados y profundizados en el acompañamiento de la UE a Colombia desde sus inicios hasta la coyuntura del posconflicto, pues es válido revisar más a fondo su misión en el país para presentar un análisis detallado del tipo de cooperante que éste es y los beneficios que ha facilitado al país.

- Atendiendo a estas consideraciones, también cabe preguntarse sobre la labor de otros cooperantes y acompañantes internacionales del posconflicto y evaluar las partidas de cada uno de ellos, con el fin de analizar si existe un tipo de subordinación por parte de estos además de sus respectivos intereses, pero además obtener con esto nuevas observaciones del camino de la paz estable y duradera que tanto se ha venido buscando.
- Además, se invita a reconocer los nuevos retos que traen las relaciones bilaterales entre Colombia y EE.UU a partir del nuevo gobierno de Colombia que se establecerá en el 2018, pues es clave analizar hasta qué punto existen temas para precisar dentro de los objetivos de ambos países que afectarán el futuro de la relación y por ende de la cooperación internacional en sus diferentes líneas estratégicas.

8.2 Matriz comparativa basada en los resultados de la investigación

De acuerdo con la metodología programada en este trabajo de investigación, se estableció realizar la siguiente matriz que representa de manera sintética los resultados obtenidos de la investigación, con el fin de resumir el análisis elaborado y facilitar su comprensión para posteriores estudios.

ACTOR/COYUNTURA	DESARROLLO ALTERNATIVO (DA) EN EL MARCO DEL PLAN COLOMBIA	DESARROLLO RURAL EN EL NUEVO ESCENARIO DE POSCONFLICTO
GOBIERNO COLOMBIANO	<ul style="list-style-type: none"> - Administración de Uribe dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: Hacia un Estado comunitario. - El DA era relativo al desarrollo de zonas vulnerables y al mismo tiempo relativo al combate contra el narcotráfico y a la seguridad nacional. - Establecimiento de los programas: familias guardabosques y proyectos productivos, haciendo énfasis en las comunidades y sus formas organizativas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Administración Santos dentro de los acuerdos de paz, primer punto: Hacia un nuevo campo colombiano. - Reforma Rural Integral es el objetivo principal de este punto. - Establece dinámicas para el acceso y el uso de la tierra. - Establece los Planes Nacionales Rurales. - Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). -El gobierno prioriza a campesinos, víctimas del desplazamiento forzado y población vulnerable.
USAID	<ul style="list-style-type: none"> - Inicia su gestión en el año 2000 en el establecimiento del Plan Colombia. - Los lineamientos de la agencia representaban su apoyo al gobierno colombiano en combatir los cultivos ilícitos y en el énfasis de la seguridad nacional. - Estableció programas como el MIDAS y ADAM – tomando como punto de referencia la frontera agrícola (el gobierno maneja este mismo criterio). - USAID no interviene en las zonas productoras, además de que su intervención no se enfocó en las formas organizativas y contexto de todas las familias involucradas en el DA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estipula su estrategia de cooperación 2014-2018, con el objetivo de apoyar los acuerdos de paz y por ende al posconflicto. - Apoya a la actualización y modernización del catastro rural a través de convenios con entidades encargadas de ello, además de proporcionar cooperación técnica directamente de EE.UU. - Apoya iniciativas del gobierno a través de programas con enfoque a los DD.HH principalmente de mujeres, población indígena y afrocolombiana. -Posible salida de la misión USAID de Colombia.

ACTOR/COYUNTURA	DESARROLLO ALTERNATIVO (DA) EN EL MARCO DEL PLAN COLOMBIA	DESARROLLO RURAL EN EL NUEVO ESCENARIO DE POSCONFLICTO
UNIÓN EUROPEA	<ul style="list-style-type: none"> - Durante el DA, la UE se enfocó en proyectos y programas sociales priorizando el desarrollo local a través de las políticas públicas del ordenamiento territorial y la incidencia de éste a través del fortalecimiento de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP). - Laboratorios de paz implementados por la UE para proporcionar recursos para programas sociales y de desarrollo en zonas de conflicto armado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acciona su estrategia de cooperación 2014-2018 principalmente con una contribución de tipo económica. - Proyectos de cooperación agrupados bajo el lema “Desarrollo Rural Sostenible para la Paz”. - Apoya la formalización de tierras, pero principalmente se enfoca en la atención a comunidades vulnerables. -El fondo para la paz irá hasta agosto de 2020.

Figura 1. *Matriz comparativa basada en los resultados de la investigación.* Elaboración propia.

IX. Referencias

- Baribbi, A. & Spijkers, P. (2011). *Campesinos, tierra y desarrollo rural reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/projects/cartilla_tierra_y_desarrollo_lab_paz_iii_es.pdf
- Camacho, C. (2010). Respite polum: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en el siglo XX y los usos (y abusos) de una locución latina. *Revista UNAL* 1(19), pp. 175-201
DOI:10.15446/hys
- Echeverri, R. (1998). *Colombia en transición de la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural*, pp. 117-143. Bogotá, Colombia: IICA
- Garay, J. (2009). Un recorrido por las relaciones Colombia-Estados Unidos: del pragmatismo a la subordinación. *Revista Oasis*. 1(14), 71-81.
- García, V. (2015). *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas el Plan Colombia y la iniciativa Mérida*. (Tesis de especialización). Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales - Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, Colombia, pp. 85-156.
- Giraldo, O. & Lozada, R. (2008). Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia familias guardabosques. Visión desde el enfoque del desarrollo territorial rural. *Revista Luna Azul*. 1(27), pp. 60-74.
- Londoño, J. F. (2011). Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar. En D. Cardona y J. Valderrama (Eds.), *Colombia: Una política exterior en transición*. (pp. 235-273). Bogotá: D. Cardona.
- Macías, M. (2005). *El Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia, una opción racional en la erradicación de cultivos ilícitos y su sustitución en el Putumayo*. (Tesis de pregrado).

- Pontificia Universidad Javeriana, facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Colombia.
- Masón, A. (2000). La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias Internacionales de un estado en vía de fracaso. *Revista de la Universidad de los Andes*. 49(50), 82-101.
- Meza, R. V. (2011). La política de Desarrollo Alternativo de USAID en Colombia. *Transnational Institute*. Disponible en: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/brief38s.pdf>
- OACP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Noviembre de 2016. Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Ortiz, C. (2000). *La evolución de la política de desarrollo alternativo en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000. Disponible en la Word Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/mesa7/ortiz.pdf>
- Portafolio. (12 de febrero de 2018). Trump redujo de 180 a 100 millones de dólares el apoyo presupuestal a Colombia. Portafolio. Recuperado de <http://www.portafolio.co/internacional/donald-trump-destino-100-millones-de-dolares-para-colombia-en-su-nuevo-presupuesto-514181>
- Ramírez, S. (1 de julio de 2016). La paz en nuestras manos. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16634972>
- Rojas, D. (2013). Las relaciones Colombia- Estados Unidos en el gobierno Santos: ¿llego la hora del post conflicto?. *Revista UNAL*. 26(89)
- Rojas, D. (2015). *El Plan Colombia: La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2010)*. Bogotá, Colombia: Debate.

- Sánchez, A. (2011). *La implicación de los EE.UU en el PLAN COLOMBIA: Objetivos y resultados*. (Tesis de maestría). Universidad de Barcelona. Departamento de Derecho y Economía Internacionales, España.
- Shifter, M. (2010). Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque. *Estudios de Política Exterior S. A*, 24(136), 116-129.
- Tickner, A. (2 de febrero de 2016). Mitos y verdades a medias del Plan Colombia. El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/opinion/mitos-y-verdades-medias-del-plan-colombia-columna-614305>
- Trilleras, P. (2014). *Factores que determinan el aumento o la disminución de cooperación internacional en Colombia por parte de Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo - USAID*". (Tesis de pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Relaciones Internacionales, Colombia.
- USAID. (2004). USAID/Bureau for policy and program coordination. *Anual Report 2004*. Disponible en https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdaca135.pdf
- USAID. (2013). *USAID History*. Disponible en <http://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>
- USAID. (2014). *Estrategia de Cooperación 2014-2018: Un camino hacia la paz*. Página oficial. Disponible en https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Estrategia_de_Cooperación_USAID_Colombia_2014-2018.pdf
- Vargas, R. (2011). Informe sobre las políticas de drogas No. 38. La política de desarrollo alternativo de USAID. Disponible en: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/brief38s.pdf>
- Vergara, W. (2011). Desarrollo del subdesarrollo o nueva ruralidad para Colombia. Cartografías del desarrollo rural. *Revista de la Universidad de la Salle*. 1(55), 33-64.