

LA POLITICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO DE LA UNION EUROPEA EN COLOMBIA

DEL APOYO A PROCESOS DE PAZ A LA COOPERACION CON LA SEGURIDAD DEMOCRATICA

GIOVANNI MOLANO CRUZ

INTRODUCCIÓN	2
I. COOPERACIÓN PARA DIÁLOGOS DE PAZ	4
II. EL DESARROLLO ALTERNATIVO BAJO LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.....	5
III. REORIENTACIÓN DE LA COOPERACIÓN SIN CONDICIONES	7
IV. LABORATORIOS DE PAZ: RECURSOS PARA PROGRAMAS SOCIALES Y DE DESARROLLO EN ZONAS DE CONFLICTO ARMADO.....	11
V. LOS HECHOS SON LOS HECHOS	13
VI. RESPALDO MUNDIAL PARA DESARROLLO ALTERNATIVO Y APOYO EUROPEO PARA EL PROCESO DE DESMOVILIZACION DE PARAMILITARES	14
VII. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL	16
VIII. POLITICA EXTERIOR PARA LA “LUCHA CONTRA LA DROGA Y EL COMBATE AL TERRORISMO”.....	19
IX. “ATACAR LA PLAGA DE LA DROGA” PARA FAVORECER LA RESOLUCION DEL CONFLICTO ARMADO	22
X. INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA AYUDA PÚBLICA AL DESARROLLO	24
XI. ANALISIS DE LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MUNICIPIOS CON PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO	28
REFLEXIONES FINALES.....	35

Este documento ha sido producido por Giovanni Molano Cruz. El documento y sus conclusiones no reflejan necesariamente las opiniones y puntos de vista del Programa Drogas y Democracia del TNI

Este documento examina cómo la política de la Unión Europea con Colombia pasó de cooperar con políticas de paz a apoyar la política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Este gobierno ha solicitado cooperación y asistencia financiera externa para defender las instituciones y la sociedad contra el terrorismo y para eliminar la elaboración y exportación ilícitas de estupefacientes con destino a Europa y Estados Unidos. Si bien la cooperación europea con Colombia es presentada principalmente a través del programa Laboratorio de paz, subrayando el interés de la Unión Europea por la resolución pacífica del conflicto armado y el desarrollo del país, esa cooperación también contiene objetivos y medios de la política europea de “lucha contra la droga”, uno de los cuales es apoyar programas de desarrollo en zonas con cultivos ilícitos. La cooperación europea a este tipo de programas ha fortalecido las políticas gubernamentales de “lucha contra la droga” y “combate contra el terrorismo”, que en el discurso y la práctica son los ejes de la política contrainsurgente de la administración Uribe Vélez.

Palabras clave: Política de la Unión Europea de lucha contra la droga, cultivos ilícitos, tráfico ilícito de drogas, desarrollo alternativo, Colombia

INTRODUCCIÓN

Desde 1990 países e instituciones de la Unión Europea (UE) apoyan en Colombia la realización de programas de desarrollo en zonas con cultivos no autorizados que deben ser eliminados, con el fin de contrarrestar el comercio ilícito de estupefacientes hacia el mercado europeo. Sin embargo, el país ocupa actualmente el primer lugar mundial con ese tipo de cultivos y la Unión Europea continúa siendo epicentro mundial de consumo ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas¹.

Basada en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito

de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, firmada en Viena en 1988, la cooperación de países e instituciones de la Unión Europea con Colombia incluye el respaldo a programas de desarrollo en áreas y poblaciones que siembran coca, cannabis o adormidera para usos diferentes a la medicina y la ciencia. Este tipo de programas es conocido como ‘desarrollo alternativo’. Pese a que la denominación desarrollo alternativo ha hecho carrera en todo el mundo como una forma particular de programas de desarrollo, su particularidad no está ni en los objetivos ni en los medios utilizados sino en el campo de acción hacia donde son orientados y puestos en marcha.

El argumento que desarrolla esta investigación es que la cooperación europea con la administración de Álvaro Uribe forma parte de la política internacional de la UE contra el tráfico ilícito de estupefacientes. Para la Unión Europea cooperar con el desarrollo alternativo en Colombia significa apoyar programas de eliminación de cultivos no

¹ Esta investigación fue realizada, entre julio y agosto de 2008, a solicitud del *Transnational Institute*. Agradezco a Amira Armenta su amable invitación a participar en un trabajo colectivo sobre la cooperación exterior y el desarrollo alternativo en Colombia. Sus comentarios y sugerencias a una primera versión de la investigación enriquecieron el análisis presentado y el conjunto del documento finalmente entregado. Pero soy el único responsable de lo expresado en estas páginas.

autorizados para contrarrestar la exportación ilícita de cocaína hacia el mercado europeo. La dinámica de negociación e implementación de esa cooperación ha contribuido a reforzar tanto los programas gubernamentales de desarrollo alternativo como las políticas contra el terrorismo y la producción y exportación ilícita de estupefacientes. En la práctica, no obstante, los cultivos de coca sin fines médicos o científicos no han disminuido. Al contrario han aumentado como también ha aumentado el consumo ilícito de cocaína en la Unión Europea.

Inicialmente el documento expone la transformación de la cooperación europea con políticas de paz hacia el respaldo de la política de seguridad democrática. Con este fin es analizada la forma como la diplomacia presidencial y las conferencias internacionales sobre Colombia reorientan la cooperación externa según las demandas del gobierno Uribe. Enseguida se describe la especificidad de la estrategia europea de desarrollo alternativo en Colombia, así como su complementariedad con las solicitudes de ayuda y cooperación del segundo gobierno Uribe. Finalmente el estudio distingue el uso de la ayuda pública al desarrollo en las políticas de “lucha contra la droga” y analiza el comportamiento de los cultivos ilícitos en municipios donde el gobierno colombiano adelanta programas de desarrollo alternativo con apoyo comunitario europeo¹.

¹ Sin precisar su significado, algunos autores utilizan las nociones de “cultivos proscritos” o “cultivos de uso ilícito”. Ver por ejemplo, Darío Fajardo “Los cultivos proscritos, el campo y la guerra” en *Suma Cultural*, N° 3, marzo de 2001, p 153-221; Henry Salgado Ruiz, “Conflicto agrario y expansión de los cultivos de uso ilícito en Colombia”, en *Controversia*, Cinep, N° 182, 2004, 61-78. Daniel Fonseca, Omar Gutiérrez, Anders Rudqvist, *Cultivos de uso ilícito en el sur de Bolívar: aproximación desde la economía política*, ASDI-

A manera de conclusión se argumenta que el fracaso de los proyectos de desarrollo alternativo en su objetivo de eliminar la oferta ilícita de estupefacientes tiene su origen no en los problemas políticos y socio-económicos del país, sino en el paradigma dominante de políticas contra la producción, el comercio y el consumo ilícitos de estupefacientes y psicotrópicos.

La evidencia empírica demuestra en efecto la ineficacia del apoyo europeo a programas de desarrollo alternativo en Colombia y pone de presente la necesidad de revisar las orientaciones y presupuestos que sostienen la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes.

UNDP, Bogotá, 2005.

Henry Salgado Ruiz anota, sin embargo, que la denominación “cultivos de uso ilícito, se inscribe en una discusión político-conceptual que tiene como propósito descriminalizar la planta de la coca, recordar que la coca tiene usos ancestrales que no son delictivos y que están asociados a rituales, usos medicinales, simbólicos y culturales. Y descriminalizar a los campesinos e indígenas que usan la coca de manera tradicional, particularmente en la región andino-amazónica. [...] En Asia, en la India, en los países árabes o en América Latina, el cáñamo, la coca y la amapola tienen usos culturales y simbólicos. ¿Por qué criminalizar una planta y adjetivarla de ilícita? A quienes le sirve esta calificación es a los grandes narcotraficantes que, enquistados en las instituciones estatales, buscan por todos los medios mantener los precios altos de la droga manteniéndola en la ilegalidad”. Intercambio de mensajes electrónicos con el autor, agosto 10 de 2008.

Sin compartir necesariamente la valoración y sus juicios implícitos, en este documento utilizamos la denominación “cultivos ilícitos” en la medida en que la normatividad que orienta las acciones y políticas en contra del tráfico ilícito de estupefacientes define como ilícitos los cultivos de coca, adormidera y cannabis destinados a la producción de cocaína, heroína o marihuana para usos diferentes a la medicina y la ciencia.

I. COOPERACIÓN PARA DIÁLOGOS DE PAZ

En 1990 la Europa comunitaria respondió al llamado de ayuda del Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) para la “guerra contra el narcoterrorismo”. Algunos países otorgaron fondos y cooperación técnica a través de organismos multilaterales, y las instituciones comunitarias aprobaron 60 millones de ecus para programas de desarrollo y preferencias comerciales (SGP-drogas) para el país¹. La ayuda europea fue recibida por el Gobierno de César Gaviria (1990-1994) y algunos proyectos que financió contribuyeron a sentar las bases para definir, durante el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), la creación del primer organismo estatal encargado de programas de desarrollo alternativo, denominado Plante.

Al mismo tiempo, las instituciones comunitarias aprobaron el “Plan de acción global para combatir la droga 1995-1999” que recomendó adoptar los instrumentos de las políticas de cooperación comercial y ayuda al desarrollo en la acción exterior contra el tráfico no autorizado de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

Más adelante, cuando adelantaba su “Plan de Acción de Lucha contra la droga 2000-2004”², como respuesta a la solicitud del Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) de respaldo y cooperación con “el proceso de paz y la

lucha contra la droga” la Unión Europea destinó 105 millones de euros de fondos comunitarios y 225 millones de euros provenientes de los países miembros. Esos recursos fueron transferidos principalmente en forma de asistencia técnica y financiera. A nivel bilateral, no obstante, España e Inglaterra, los dos países con mayor número de consumidores de cocaína sin fines médicos o científicos en la Unión Europea³, también otorgaron ayuda militar al gobierno de Pastrana. La principal herramienta de ayuda comunitaria europea fue denominada “Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio”, un programa de cooperación financiera y técnica de apoyo a la política de paz del Gobierno Pastrana.

Para desarrollar este programa de cooperación, el 25 de febrero de 2002, el gobierno de Pastrana y la Comisión Europea (CE) firmaron un convenio de financiación conjunta de la organización Programa Paz y Desarrollo del Magdalena Medio (PPDMM), cuya zona de acción en el sur del departamento de Bolívar correspondía al área prevista por el Gobierno Pastrana y la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN) para iniciar diálogos de paz.

El convenio estableció dos fases para el desarrollo del programa acordado⁴. Para la primera, de una duración de tres años y destinada al financiamiento del PPDMM, se pactó que el gobierno colombiano aportaría 2.220.000 euros y la CE 14.800.000 euros. Para la

¹ Commission of the European Communities. 1991. *XXIVth General Report on the Activities of the European Communities 1990*, Luxemburg, OPOCE, p. 337.

²Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue 2000-2004. COM(99) 139. Disponible en eur-lex.europa.eu [Consultado el 15 de septiembre 2006]

³ EMCDDA, 2007. *Annual report on the state of the drugs problem in the European Union*, Lisbon, November, p.14. Disponible en www.emcdda.europa.eu [Consultado el 11 de agosto de 2008]

⁴ Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y la República de Colombia, Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio, febrero 25 de 2002. En la nomenclatura de la Comisión europea el convenio está clasificado como Col/b7-3100/2001:0094.

segunda, proyectada para cinco años, los montos acordados, respectivamente, fueron 5.200.000 y 20.000.000. No obstante, antes de la firma de este convenio, el “Documento Estrategia País Colombia 2001-2006” de la CE ya había incluido el “Laboratorio de Paz del Magdalena Medio” en la proyección de la política europea con el país.

Esta estrategia de la CE estableció que, con base en “la experiencia del primer Laboratorio de Paz”, se adelantarían otros como “herramienta de la cooperación técnica y financiera” de la Unión Europea UE. Aunque inscrito principalmente en el apoyo europeo a la política de paz del gobierno colombiano, la UE también argumentó en su estrategia que “un factor ampliamente desestabilizador en Colombia y en la región andina es el narcotráfico. [Por ello] Un concepto clave de la política de la Comisión europea al respecto, apoyado por el régimen comercial [el SGP-drogas], es el desarrollo alternativo para permitir que los agricultores de coca encuentren ingresos sustitutos [...] En este aspecto, el proyecto Laboratorios de Paz contiene el concepto de erradicación manual voluntaria y desarrollo alternativo”.

En este contexto, el acuerdo firmado en febrero de 2002 con el Gobierno Pastrana para financiar las actividades de la organización Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, se hizo operativo durante el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez.

II. EL DESARROLLO ALTERNATIVO BAJO LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

El “Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Hacia un Estado comunitario” de la administración de Uribe, incluyó el “Programa de Desarrollo Alternativo” en

sus párrafos relativos al “Desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto” de los programas de “Seguridad Democrática”. Este programa para el desarrollo alternativo también fue previsto como complemento de la estrategia de “combate al narcotráfico y al crimen organizado”.

En los apartes sobre “política de relaciones exteriores y cooperación internacional” el programa gubernamental del primer mandato de Uribe Vélez anunció en efecto el tema “desarrollo alternativo” como una prioridad, y las mesas de donantes como un medio para “la consecución de objetivos políticos, diplomáticos y, especialmente, financieros”¹. Es decir que el desarrollo alternativo quedó inscrito en cuestiones de política exterior y seguridad interna.

En el orden de la continuidad con el gobierno anterior, la administración Uribe colocó en el primer plano la estrategia contrainsurgente de atacar el tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos como medio para cortar las finanzas de los grupos armados que enfrentan al estado y de los grupos armados que pretenden actuar como fuerza pública. El programa gubernamental anunció sin ambages que “la lucha contra los grupos terroristas, de narcotraficantes y de delincuencia transnacional organizada, se centrará en el ataque a sus estructuras financieras”.

La lucha se concentró en los movimientos insurgentes porque con los grupos paramilitares en septiembre de 2002 se inició la negociación para su desmovilización, desarme y reinserción.

¹ Presidencia de la República. 2002. Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario”, DNP. Disponible en www.dnp.gov.co [Consultado el 20 de junio 2008]

Bajo este enfoque los batallones militares “anti-narcóticos”, creados y entrenados durante el gobierno anterior, asumieron completamente el apoyo de aspersiones áreas, atacando principalmente a la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y operando como unidades de reacción rápida. Mientras que con los grupos paramilitares se inició un proceso de negociación para su desmovilización y reinserción.

El 3 de marzo de 2003 el Gobierno colombiano aprobó el Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006, estructurado en dos programas complementarios: Familias Guardabosques y Proyectos Productivos¹. Este programa estableció que los proyectos de desarrollo alternativo serían para “proveer opciones lícitas de empleo e ingresos a las comunidades que se comprometan a mantener libres de ilícitos aquellas zonas que hayan sido objeto de erradicación previa”. Además precisó que, a diferencia de gobiernos anteriores, el énfasis no estaría en factores económicos sino en “las comunidades y sus formas organizativas”, y confirmó que los proyectos previstos estaban inscritos en “el modelo de seguridad democrática, que incluye la estrategia del combate a las drogas ilícitas”.

Del presupuesto proyectado hasta 2006 se consideró que el 73,3% provendría de fuentes exteriores. Con esas cuentas la consejera para el Plan Colombia, Sandra Suárez, inició en marzo de 2003 la promoción y búsqueda de fondos en Europa².

¹ República de Colombia, 2003. Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3218 *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*, Bogotá D.C., Marzo.

² “Plan Colombia, en busca de donantes”. *El Tiempo*, 20 de marzo de 2003, “Mesa de aportantes para

Costos y fuentes de financiación proyectados para el programa de desarrollo alternativo en el periodo 2003-2006

Tipo de programa	Pesos colombianos de 2003 *
Familia Guardabosques	
Estado colombiano	237.649.142.062
Fondos externos	430.610.600.000
Subtotal	668.259.742.062
Proyectos Productivos	
Estado colombiano	21.133.000.000
Fondos externos	244.745.000.000
Subtotal	265.878.000.000
Costo total	934.137.742.062

* Aproximadamente 2.800 pesos = 1 euro

Fuente: elaboración del autor con base en CONPES, *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*, Bogotá D.C., Marzo de 2003, p. 13.

De su parte, los países de la UE, con ocasión de la posesión presidencial de Uribe, declararon por medio del Consejo “que debe prestarse especial atención a las reformas económicas y sociales a efectos de lograr una solución de larga duración [...] condena[ron] enérgicamente todas las violaciones de los derechos humanos y del Derecho humanitario internacional e insta[ron] a todas las partes a trabajar en favor de una solución negociada del conflicto como único medio de lograr una paz duradera”.

Los países europeos también expresaron su disposición de “asistir al Gobierno en la planificación y aplicación de dichas reformas [económicas y sociales], además de proseguir sus esfuerzos de apoyo a iniciativas tendientes a impulsar la paz y la reconciliación”³. A nivel bilateral,

países amigos”, *El Tiempo*, 24 de marzo de 2003.

³ Declaración de la Presidencia, en nombre de la

Francia y España, junto con Suiza, mantuvieron la disposición de participar activamente en la promoción de una solución política y negociada al conflicto armado. El Reino Unido manifestó “cooperar con el país sudamericano en su lucha contra el narcotráfico y el terrorismo”¹, y España también confirmó la continuación de su cooperación militar “para luchar contra el narcoterrorismo”².

El Alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, comunicó el fortalecimiento de la posición de las instituciones comunitarias de apoyo a la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, la lucha contra el terrorismo y las iniciativas de paz del gobierno colombiano³. El comisario de relaciones exteriores Christopher Patten expresó una opinión similar y explicó que el SGP-droga es “un régimen especial para los países que luchan por la erradicación de cultivos de droga [sic], como es el caso de Colombia”. Asimismo afirmó que la ayuda de las instituciones europeas a Colombia busca “combatir las causas que subyacen a la violencia y al terrorismo” y al respecto subrayó que “el ‘Laboratorio de Paz’ en el Magdalena Medio es un buen ejemplo del tipo de la asistencia que queremos prestar”⁴.

Unión Europea, sobre la investidura del Presidente de Colombia D. Álvaro Uribe Vélez. *Nota de Prensa*, Bruselas, 8 de agosto de 2002.

¹ “Uribe consigue ayuda de Blair”, 17 de julio 2002, *BBC.Mundo.com*

² “España entregará 8 aviones de combate Mirage a Colombia para luchar contra el narcoterrorismo”, *El País*, 1 marzo 2003. Norbey Quevedo, Martha Rojas, “El arsenal secreto con España. Se consolida acuerdo de ayuda militar”, *El Espectador*, noviembre 20 de 2003.

³ “Si Farc dejan el terrorismo se abre interlocución con Europa. Afirma Javier Solana”, *El Tiempo*, 23 de marzo 2003.

⁴ “No se debe negociar bajo presión terrorista”, afirma comisario de relaciones exteriores de la Comisión

III. REORIENTACIÓN DE LA COOPERACIÓN SIN CONDICIONES

El 10 de julio de 2003 en “la reunión de Londres de apoyo internacional a Colombia” el gobierno Uribe presentó el documento “Una coalición internacional por la paz de Colombia” con las áreas prioritarias que consideró necesitaban de cooperación externa. Una de ellas fue el “Desarrollo rural, ambiental y alternativo sostenible” que incluyó “desarrollo alternativo, sustitución de ingresos, proyectos forestales y agroforestales, familias guardabosques, programa de reforestación de micro cuencas, infraestructura agrícola, desarrollo rural y micro-empresarial, proyectos comunitarios, sistemas de saneamiento para resguardos indígenas y comunidades”⁵. En el papel todo un programa de desarrollo social y económico para zonas rurales. Sin embargo, el destino de los fondos recaudados sería principalmente los programas de desarrollo alternativo inscritos en “la lucha contra la droga” y políticas sociales en zonas de conflicto armado.

Aunque la reunión de Londres no fue la mesa de donantes esperada por la administración Uribe, la declaración emitida expresó el apoyo de los asistentes al Gobierno colombiano en “su lucha contra la violencia relacionada con el conflicto y en contra de la producción y tráfico de drogas ilegales, subrayando la necesidad de hacerlo respetando el Estado de Derecho, los derechos humanos y, cuando tenga aplicación, el derecho internacional humanitario”. También instaron a “todos los grupos armados ilegales a acordar un cese del fuego y a entrar en un serio proceso de negociación”, respaldaron

Europea”, *El Tiempo*, Mayo 13 de 2003.

⁵ Ver “Una coalición internacional por la paz de Colombia”. Disponible en www.accionsocial.gov.co [Consultado el 15 de agosto de 2008]

las iniciativas gubernamentales para buscar una solución negociada al conflicto interno en Colombia, “con los grupos armados ilegales que estén dispuestos a negociar”, y su objetivo de “reformular [las] instituciones colombianas para desarrollar el funcionamiento del Estado en todo el territorio”. Los participantes enfatizaron que esas reformas debían considerar, particularmente en las zonas rurales, “el respeto de los derechos humanos, la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, la reforma económica y social, y un desarrollo económico sostenible”.

Los asistentes a la conferencia de Londres igualmente declararon su firme respaldo a los organismos especializados de las Naciones Unidas en el país y saludaron el compromiso del Gobierno de Colombia para implementar las recomendaciones de esos organismos internacionales y proteger a líderes sindicales y sociales. Asimismo “acordaron revisar y reorientar sus programas de cooperación, con el énfasis particular de contribuir al fortalecimiento de las instituciones estatales, al alivio de la crisis humanitaria, a la protección de los derechos humanos y de las actividades ambientales y el desarrollo de alternativas a la producción de drogas”¹.

En este contexto, en diciembre de 2003, la CE suscribió con el gobierno un

¹ London Declaration, July 10, 2003. *London Meeting on International Support for Colombia*. De acuerdo con este documento los países representados fueron Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, Japón, México, Noruega, Suiza. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo también enviaron delegaciones, al igual que la Unión Europea, aunque la declaración no precisa cuáles de los 25 países comunitarios enviaron delegaciones o cuáles de las instituciones y entidades comunitarias estuvieron representadas.

proyecto para financiar conjuntamente el segundo Laboratorio de Paz.

La noticia fue confirmada en la prensa por Nicola Bertolini, encargado de negocios en la Delegación de la CE en Bogotá, quien ante la pregunta “a qué está condicionado el apoyo de la Unión Europea” respondió: “a la búsqueda de una solución negociada y al respeto de las recomendaciones en derechos humanos”. Las condiciones eran pues dos de los propósitos expresados por el Gobierno de Uribe.

De hecho el funcionario europeo se refería a la declaración de Londres. Por ello también expresó su asombro de que en el Gobierno hubiese sectores que no consideraban esa declaración como una obligación. Aunque la prensa tituló la entrevista con el funcionario europeo “La Unión Europea condiciona ayuda a Colombia al desempeño en derechos humanos”², en la conferencia de Londres, que no tuvo ninguna firma ni ninguna mampara institucional que avalara lo enunciado³, no se estableció

² “Unión Europea (UE) condiciona ayuda a Colombia al desempeño en derechos humanos”, *El Tiempo*, diciembre 1 de 2003.

³ Sin mencionar la fuente un informe del *International Crisis Group* adjudica a “los ministros de relaciones exteriores de la UE” la declaración de Londres, ICG, *La reelección de Uribe: ¿puede la UE ayudarle a Colombia a desarrollar una estrategia de paz más equilibrada?*, Informe sobre América Latina N°17, junio 8 de 2006, p.16. Pero una publicación de la Delegación de la Comisión Europea en Bogotá afirma, en tono más realista, que “la Unión Europea jugó un rol fundamental en la reunión de Londres del 10 de julio de 2003 que dio como resultado la ‘Declaración de Londres’”, en Delegación de la Comisión Europea en Colombia, *La Unión Europea y Colombia*, s.l. s.f. Sobre este último documento se debe hacer una advertencia. El documento tiene una nota introductoria titulada “UE, un socio para la paz y el desarrollo” firmada por la comisaria para las relaciones exteriores, Benita Ferrero-Walder, que presenta la organización e instituciones de la Unión Europea e información general sobre el dialogo político, las relaciones comerciales, culturales y de

ninguna condición al Gobierno colombiano. Los compromisos reflejados en la declaración, fueron más del orden de la política y la negociación entre los principales donantes mundiales de ayuda pública al desarrollo y representantes del Gobierno Uribe, que aún no había cumplido un año.

Los participantes expresaron su acuerdo de revisar y continuar su cooperación con Colombia y el gobierno de Uribe manifestó acatar las sugerencias de las Naciones Unidas. No obstante, la UE sí ejerció una presión política. El 21 de enero, el comisario Patten llegó a Colombia, dijo que la UE cumplía con las responsabilidades adquiridas en la conferencia de Londres e instó al Gobierno a hacer lo propio. Además criticó el estatuto antiterrorista que se acababa de aprobar otorgándole competencias de policía judicial a las Fuerzas Militares. Estas críticas fueron calificadas por el vicepresidente Francisco Santos Calderón, encargado de la política de derechos humanos y derecho internacional humanitario, como “neocolonialismo”¹.

Patten regresó a Bruselas. Y el 26 de enero de 2004 los ministros de relaciones exteriores de la UE expidieron una declaración que señaló la importancia de que en el marco jurídico para la desmovilización de grupos paramilitares se respetase la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. El Consejo de ministros de

cooperación a nivel bilateral y comunitario con Colombia, y fue publicada por la delegación de la Comisión europea en Colombia. No obstante, la última línea precisa: *“El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la opinión oficial de las instituciones de la Unión Europea. Se autoriza su reproducción total o parcial indicando la fuente”*.

¹ “Esperamos que Colombia cumpla sus compromisos”, *El Tiempo*, enero 19 de 2004; “Dura respuesta a Europa”, *El Tiempo*, enero 20 de 2004.

relaciones exteriores también urgió al gobierno a aplicar inmediatamente las recomendaciones de las Naciones Unidas para los derechos humanos, resaltó “las peligrosas situaciones de seguridad” de sindicatos y ONG nacionales e internacionales, instó al gobierno a colaborar con estas organizaciones e insistió en la aplicación de la declaración de Londres². Frente a la presión europea el Gobierno colombiano tuvo una doble reacción.

Por una parte, el 30 de enero presentó ante el cuerpo diplomático la estrategia de cooperación internacional elaborada “en cumplimiento del compromiso adquirido por el Gobierno nacional [...] en el marco de la declaración de Londres”. Este documento “tras un proceso de consulta y concertación con los cooperantes planteó [...] seis bloques temáticos”: bosques, reincorporación a la civilidad, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del Estado de derecho y derechos humanos, programas regionales de desarrollo y paz; y desplazamiento forzado³. Por otra parte, diez días después, el presidente Uribe Vélez viajó a Europa para explicar su programa gubernamental, incluido el estatuto antiterrorista, y la intención de concretar una mesa de donantes para su programa de gobierno.

² “Declaración sobre Colombia adoptada por el Consejo de relaciones exteriores de la Unión Europea”, el 26 de enero de 2004, *Euronotas*, enero-marzo 2004, N° 29, p 5. Disponible en www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 25 de julio de 2008].

³ Presidencia de la República de Colombia, Alta Consejería para la Acción Social, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Estrategia de Cooperación Internacional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena, Febrero de 2005, p 16.

PROGRAMA GUBERNAMENTAL CONTRA LOS CULTIVOS ILÍCITOS DEL GOBIERNO URIBE VELEZ

El programa tiene dos componentes complementarios: desarrollo alternativo (DA) y erradicación manual y forzosa (EMF). Los instrumentos del DA son el Programa Familias Guardabosques (PFGB) y Proyectos Productivos (PP). Las acciones de EMF se adelantan por medio de Grupos Móviles de Erradicación (GME). El trabajo de estos grupos no incluye las aspersiones aéreas, que generalmente son forzadas en la medida en que no consideran la concertación con las comunidades. El gobierno ha planteado el funcionamiento de los GME de la siguiente manera: “conformación de grupos de personas, entre las que se contará con desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley, que, bajo la protección de las fuerzas militares, se desplazarán a zonas donde se detecten los cultivos ilícitos para realizar su erradicación manual y mecánica de manera forzosa, evitando su mayor propagación”.

La gestión de los programas de DA y EMF está a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Pero en su formulación y operatividad también sobresalen otras entidades. Por una parte, además del Departamento Nacional de Planeación, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la sección Coordinación Grupo Europa de su Dirección de Cooperación Internacional, a la oficina responsable de temas “Unión Europea, Unión Europea/América Latina y el Caribe, Unión Europea/Comunidad Andina, Cumbre Iberoamericana, Francia, Benelux”, le corresponde el bloque temático “Desarrollo productivo y alternativo”. Y allí la oficina encargada de “Países mediterráneos y Nórdicos”, tiene dentro de sus responsabilidades “Programas regionales de Desarrollo y Paz”. Por otra parte, de acuerdo con la Dirección Nacional de Estupefacientes “el proceso de erradicación de cultivos ilícitos es un proyecto de Acción Social de la Presidencia, la Policía Nacional y el Ejército”. Pero el Ministerio de Defensa señala que el proyecto de EMF “fue desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de Antinarcóticos y la Alta Consejería para el Plan Colombia de la Presidencia de la República”.

Los PFGB y PP, tienen como objetivos contrarrestar los cultivos ilícitos de coca y amapola por medio de reforestación, protección de bosques primarios y desarrollo de las comunidades locales según principios democráticos de vida, confianza en los organismos del estado, cultura de la legalidad y generación de oportunidades y condiciones lícitas de empleo productivo y sostenible para “la mano de obra rural sustrayéndola así del circuito ilegal”. Inicialmente se adelanta una campaña informativa en municipios con cultivos lícitos, que deben contar con un plan de ordenamiento territorial, luego se firma una serie de contratos que incluyen autoridades locales y a los beneficiarios: una carta de intención con las autoridades municipales, un contrato colectivo con la Junta de Acción Comunal, que es una organización a nivel de las veredas que componen los municipios, y un contrato con las familias beneficiadas. En el contrato las familias se comprometen a erradicar en dos meses los cultivos ilícitos y no volver a ese tipo de siembras. La ONUDD monitorea el programa y verifica la erradicación pero las familias beneficiadas son las responsables por la erradicación en toda la vereda, incluso si hay familias que deciden no participar en el programa. Después de que se ha verificado la erradicación cada familia recibe un estipendio bimestral correspondiente a la mitad de un salario mínimo mensual (aprox. 400.000 pesos) condicionado a la continuidad de su participación en el programa. Del dinero recibido se debe destinar hasta un 40% a un fondo de ahorro comunitario. Finalmente, se pasa a la segunda etapa que consiste en la elaboración de un proyecto productivo con asistencia técnica gubernamental.

Los PP, que promueven la adquisición de tierras por parte de los beneficiarios, tienen dos formas de ejecución. Por un lado, convocatorias conjuntas con agencias exteriores de desarrollo para proyectos productivos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo, y por el otro, creación de empresas agrícolas con capital estatal a través de la Incubadora de Producción y Comercialización Agropecuaria. En ambos casos los ejecutores son asociaciones de productores que no se limitan al sector campesino sino que también incluyen grandes actores económicos. Las actividades agroindustriales de los PP son: cacao, caucho, forestales (maderables y no maderables) y palma de aceite.

Mayor información:

- Grupo Móvil de Erradicación. *El Programa*, www.accionsocial.gov.co, consultado el 27 de agosto de 2008
- Dirección de Cooperación Internacional. *Distribución de Temas-Fuentes-Regiones*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Disponible en www.minrelex.gov.co, [consultado el 12 de agosto de 2008]
- CONPES, *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*, Bogotá, Marzo, 2003. Disponible en www.dnp.gov.co
- Para una ilustración sobre el apoyo del Ejército al DA ver “Ayuda efectiva, infalible y segura. El Ejército colombiano en la erradicación de cultivos ilícitos”, *Periódico en Guardia...por Colombia*, enero 31 de 2006. Disponible en www.ejercito.mil.co [Consultado el 13 de mayo de 2008]

El presidente Uribe fue recibido en el Parlamento Europeo (PE) y por los Gobiernos de Berlusconi y Schröder. Durante su visita al PE fueron expresadas algunas posiciones contrarias a su Gobierno. Pero de la eurocámara no surgió ninguna intención de condicionar o comprometer el desembolso de recursos financieros otorgados al Gobierno colombiano. Más aún, en Estrasburgo los eurodiputados que abiertamente criticaron el programa gubernamental del presidente Uribe optaron por una protesta simbólica, unos, otros, al parecer los más radicales, decidieron salirse mientras Uribe Vélez hacía su discurso¹.

La visita de Uribe a Europa no concretó ninguna mesa de donantes pero dejó réditos políticos y compromisos concretos. El presidente del PE, Pat Cox, y el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, le expresaron el apoyo de la Unión Europea a su gobierno. De sus homólogos italiano y alemán, el presidente colombiano recibió respaldo para su política bandera de “seguridad democrática”. Incluso el canciller Schröder se comprometió a impulsar en la UE la inclusión de la guerrilla del ELN en la lista europea de terroristas, como se haría en abril de ese año. Además, acompañado por Javier Solana, el presidente colombiano asistió a la firma

¹ Las posiciones de los parlamentarios europeos relativas a la situación de los derechos humanos, los derechos laborales, la situación humanitaria y el conflicto armado en Colombia, incluida la ampliamente difundida resolución en contra del Plan Colombia en febrero de 2001, generalmente no van más allá de declaraciones oficiales y actos simbólicos, en grupo o individuales. Las iniciativas sobre Colombia de los eurodiputados contrastan enormemente con las posiciones del Congreso de Estados Unidos desde donde, por ejemplo, se ha bloqueado la firma de un tratado de libre comercio con Colombia por la continua violación de derechos humanos y derechos sindicales durante la administración Uribe Vélez.

entre los directores de la Policía Nacional de Colombia y Europol de un acuerdo de cooperación en el intercambio estratégico y técnico de información.

IV. LABORATORIOS DE PAZ: RECURSOS PARA PROGRAMAS SOCIALES Y DE DESARROLLO EN ZONAS DE CONFLICTO ARMADO

Con el regreso de Uribe al país, el Gobierno emprendió la elaboración de un nuevo programa para desarrollar los acuerdos suscritos con la Comisión Europea de financiamiento conjunto del “Laboratorio de paz II”. El 15 de marzo de 2004, fueron autorizadas las gestiones para obtener un crédito en el Banco Mundial con destino a la financiación del “Programa Paz y Desarrollo”, dirigido a fortalecer la “tendencia decreciente” de la población desplazada². El referente central del nuevo programa gubernamental fue la experiencia del programa de financiación conjunta del PPDMM en el Magdalena Medio. Por ello el programa “Paz y Desarrollo” fue “articulado institucional, temática y geográficamente con los Laboratorios de Paz cofinanciados por la Unión Europea”³. Asimismo se estableció en la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional una Unidad Coordinadora del Crédito con los Laboratorios de Paz, y “en diciembre de 2004 se creó el Grupo Paz y Desarrollo en la Dirección de Justicia y seguridad [del Departamento Nacional de Planeación] para hacer el acompañamiento estratégico de las

² República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3278, *Autorización a la Nación para contratar una operación de crédito externo hasta por un monto de US\$ 30 millones, o su equivalente en otras monedas, con destino a la financiación del Programa Paz y Desarrollo*, Bogotá, marzo 15 de 2004.

³ *Idem*, 4

iniciativas de Desarrollo y Paz tanto del crédito Paz y Desarrollo como de los laboratorios de paz de la Unión Europea”¹.

A diferencia de la primera fase, los fondos del “Laboratorio de Paz II” no se concentraron en una región y una organización. Se destinaron hacia el trabajo de organizaciones sociales en tres zonas geográficas previstas por el programa gubernamental de desarrollo alternativo: Norte de Santander, Oriente Antioqueño y Macizo colombiano-Alto Patía².

De esta forma, la estrategia europea Laboratorio de Paz que preveía el respaldo a proyectos de desarrollo alternativo pasó a financiar parte del programa gubernamental sobre ese tema. Fue el primer paso concreto de la transición de la política europea del apoyo a programas de desarrollo alternativo en un contexto de política de paz hacia el respaldo del programa de desarrollo alternativo de “la política de seguridad democrática”.

Sin embargo, el jefe de la Delegación de la CE en Bogotá, Adrianus Koetsenruijter, en su discurso durante el lanzamiento del “II Laboratorio de Paz en la región del macizo colombiano-Alto Patía” no mencionó ni los cultivos ilícitos de coca ni el desarrollo alternativo. Sus palabras se concentraron en la importancia que para la UE tiene el respaldo a la solución pacífica del conflicto armado, el apoyo de los procesos de desarrollo y el reforzamiento de la sociedad civil³.

¹ Santiago Montenegro Trujillo, *Departamento Nacional de Planeación, Informe al Congreso 2004-2005*, Bogotá, julio de 2005, p 101

² La República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3218 Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006, *op.cit* p 16-17

³ Palabras del Embajador – Jefe de la Delegación de la CE para Colombia y Ecuador, Adrianus

Las palabras de Koetsenruijter reflejaban cómo las acciones de la UE en Colombia adoptan frecuentemente una estratégica y ascéptica distancia política. Aunque se estaba respaldando directamente la política gubernamental de desarrollo alternativo, se cubría con el manto del discurso de la cooperación al desarrollo los intereses europeos por coadyuvar a contrarrestar los cultivos ilícitos para incidir de esta forma en la eliminación de la producción y exportación ilícitas de cocaína para usos no autorizados en Europa. De hecho, se hizo énfasis en los intereses europeos por la resolución pacífica del conflicto armado.

A juicio de un funcionario de la delegación de la CE en Bogotá, el segundo Laboratorio de Paz, era la ratificación de “la apuesta de la Unión Europea a una solución no militarista del conflicto”⁴. Es decir que la cooperación militar de Reino Unido y España con el gobierno colombiano no entraba en las apuestas por Colombia anunciadas por los funcionarios comunitarios europeos⁵.

Koetsenruijter, en el lanzamiento del II Laboratorio de Paz en la región del Macizo colombiano/Alto Patía, en *Qué hay de nuevo*, marzo 31 de 2004. Disponible en www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 23 febrero de 2008]

⁴ Nicola Bertolini, “Laboratorios de Paz: la apuesta de la Unión Europea a una solución no militarista del conflicto”, en Hernando Gómez Buendía (Director), *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*, 2003, UNDP, Bogotá, p 461

⁵ Para información sobre otras apuestas europeas por Colombia con fondos comunitarios de ayuda oficial al desarrollo ver Nicola Bertolini, “Derechos Humanos, una prioridad de la UE que le apuesta a la convivencia pacífica”, diciembre 1 de 2003; Nicola Bertolini, “La apuesta europea para los niños y jóvenes de la calle en Colombia”, diciembre 5 de 2003; Nicola Berolini, “El periodismo, ejercicio fundamental de la democracia y la paz”, junio 6 de 2003, en Temas Especiales, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 23 febrero de

Entretanto, para el gobierno colombiano el convenio de financiación con la Comisión Europea para poner en marcha el “Il Laboratorio de Paz” representó la financiación de proyectos de desarrollo alternativo y acciones frente a la población desplazada en el marco de sus políticas de “combate al terrorismo” y “lucha contra la droga”.

V. LOS HECHOS SON LOS HECHOS

En febrero de 2005 se realizó en Cartagena el “Segundo encuentro de coordinación internacional y cooperación externa con Colombia”, que contó con la asistencia de Antonio María Costa, director de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Allí las instituciones europeas estuvieron representadas por el embajador de Luxemburgo en Bogotá, Jean Graf, cuyo país ocupaba la presidencia del Consejo de la UE, el director de Relaciones Exteriores, Eneko Landaburu, y el responsable para América Latina, Tomás Duplá del Moral, ambos de la Comisión Europea. El evento permitió el encuentro del Gobierno colombiano al más alto nivel¹, con diplomáticos de Europa, Estados Unidos, América Latina y Asia, y funcionarios de organismos financieros multilaterales y agencias nacionales de cooperación al desarrollo.

Durante la conferencia no hubo mayor discusión cuando en su discurso de apertura el presidente Uribe anunció que en Colombia no había ningún conflicto armado, en parte porque los

2008].

¹ En Cartagena acompañaron al presidente Uribe, el vicepresidente Francisco Santos Calderón, la ministra de relaciones exteriores, Carolina Barco, el ministro del interior y justicia, Carlos Holguín, el alto comisionado para la paz, Luis Carlos Restrepo, la directora del Departamento Nacional de Planeación, Carolina Rentería, y el consejero presidencial para la Acción Social, Luis Alfonso Hoyos Aristizábal,

diplomáticos habían sido advertidos de la novedad antes de la conferencia². El mandatario colombiano afirmó que aquello que era denominado “conflicto” “es un desafío del terrorismo a la sociedad colombiana y a las instituciones democráticas. Otra cosa, a pesar de alguna interdependencia, es la realidad de la crisis social, de la crisis humanitaria”.

En Cartagena la alocución presidencial se estructuró con base en cifras oficiales sobre reducción de secuestros, homicidios a periodistas, sindicalistas, maestros y políticos locales, atentados contra la infraestructura y el desplazamiento forzado. Y en la necesidad de reforzar la seguridad y la democracia, para combatir el terrorismo, derrotar el narcotráfico y recuperar la presencia institucional en todo el país. Estas estadísticas fueron objetadas por organizaciones sociales que además señalaron el incumplimiento por parte del Gobierno de las recomendaciones de las Naciones Unidas. Los Gobiernos europeos compartían estas inquietudes pero sus preocupaciones se concentraban en que la legislación para el proceso de negociaciones con los paramilitares incluyera principios de justicia y reparación a las víctimas.

La declaración de Cartagena no mencionó ningún conflicto armado ni ninguna crisis humanitaria, pero ratificó la cooperación con el Gobierno colombiano “en sus esfuerzos para mejorar el bienestar y la seguridad de todos los ciudadanos y en la lucha contra el terrorismo y las drogas ilegales”, y expresó “el compromiso de continuar el apoyo de la Cooperación Estratégica Internacional en una forma decisiva y concreta” además del respaldo a las negociaciones con

² “Uribe es de centro dice su mano derecha”, *El Tiempo*, febrero 1 de 2005.

grupos paramilitares¹.

Eneko Landaburu dijo entonces, en respuesta a las declaraciones del vicepresidente colombiano, que “Europa no quiere tener una actitud imperialista”. Además, Landaburu explicó que en Cartagena “el gobierno presentó lo que ha logrado desde 2003 y los hechos son los hechos. Tenemos una mejora general de la democracia y en derechos humanos. La libre circulación mejoró. Eso es objetivo y así lo decimos”². Haciendo eco de la percepción de una parte de los ciudadanos, principalmente de los grandes centros urbanos, que viajaban de paseo por carreteras escoltados por unidades de policía y ejército y se sentían libres y seguros.

Sin embargo, desde 2002 análisis ampliamente difundidos demostraban que en Colombia la exclusión social, la violación de los derechos humanos y la concentración de la tierra y la riqueza también eran hechos concretos bajo la administración Uribe³. Probablemente Eneko Landaburu no conocía estos hechos. Sus palabras, que contrastaban con la continua reiteración de los países europeos, a través de la Comisión, el Consejo y el Parlamento, sobre la necesidad de atacar las causas sociales de la violencia en Colombia, reflejaban no obstante la inquietud europea de que el proceso de negociación y desmovilización de los grupos

paramilitares no fuese una amnistía camuflada.

Sin embargo, como veremos, esa inquietud no estuvo acompañada de una voluntad o un verdadero interés de compromiso.

VI. RESPALDO MUNDIAL PARA DESARROLLO ALTERNATIVO Y APOYO EUROPEO PARA EL PROCESO DE DESMOVILIZACION DE PARAMILITARES

Un mes después de la reunión de Cartagena, en vísperas del período 48° de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, Sandro Calvani, representante de la ONUDD en Bogotá, viajó a Viena para explicar ante los países participantes en las reuniones de Londres y Cartagena “los avances en materia de erradicación de cultivos, programas de desarrollo alternativo, incluido el programa Familias Guardabosques, y en general la situación de la producción y demanda de drogas en Colombia”⁴.

El apoyo de Calvani y los países participantes en las conferencias de Londres y Cartagena, incluido Estados Unidos, se materializó en el apoyo absoluto a las resoluciones sobre desarrollo alternativo y control de precursores químicos presentadas por el Gobierno Uribe. Sin duda, el respaldo internacional amplió las posibilidades para el Gobierno colombiano de recibir, a nivel bilateral y multilateral, más recursos financieros para destinar en principio a programas de desarrollo social y económico en zonas de cultivos de coca, amapola y marihuana sin fines médicos o científicos⁵. No obstante, la

¹ Declaración de Cartagena, Febrero de 2005. <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/DeclaraciondeCartagena.pdf>

² “Europa no quiere tener una actitud imperialista”, *El Tiempo*, 5 de febrero 2005.

³ Jorge Luis Garay Salamanca, *Colombia entre la exclusión social y el desarrollo. Propuestas para la transición hacia el Estado social de derecho*, Bogotá, Alfaomega Colombiana, 2002; Gómez Buendía Hernando, (Dir), *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia...op.cit.* Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, *El Embrujo Autoritario*, Bogotá, Antropos, 2003.

⁴ “Avances en erradicación de cultivos”, *El Tiempo*, marzo 3 de 2005.

⁵ “Abrumador respaldo a resoluciones sobre

concertación entre la continuidad en flujos de cooperación y el compromiso por parte del gobierno de Uribe Vélez de respetar los términos de la declaración de Cartagena no siguieron una línea coherente y preestablecida.

En junio de 2005, el director de la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional envió a las delegaciones extranjeras de cooperación y al conjunto del cuerpo diplomático una circular redactada por el alto comisionado para la paz, Luis Carlos Restrepo, que prohibía “la inclusión de actividades humanitarias que impliquen contacto con los grupos armados”¹. Restrepo explicó que la iniciativa surgía por las rectificaciones que, para continuar como cofinanciador, el gobierno le había hecho a la propuesta presentada por la organización PPDMM en el marco del programa Laboratorio de Paz. El responsable gubernamental de los diálogos de paz explicó, “Con el proyecto del Magdalena Medio, aclaramos que el objetivo central no podía ser ni adelantar diálogo regional, ni tener acercamientos con grupos ilegales. Nos ha llegado una avalancha de proyectos que repiten los mismos errores. Ahí fue cuando decidimos sacar esas directivas para ahorrarnos correcciones.”².

En otras palabras, el Gobierno Uribe condicionó la continuación de respaldo

desarrollo alternativo y control de precursores químicos, presentadas por Colombia ante la ONU”, Marzo 11 de 2005. En la página web de la Embajada de Colombia en Austria. www.embcol.or [Consultada el 26 de julio de 2008]

¹ Presidencia de la República. Alto Comisionado para la Paz, Lineamientos para el enfoque de los proyectos de cooperación internacional, disponible en www.altocomisionadoparalapaz.gov.co [Consultado el 12 de julio de 2008]. “Pusieron en riesgo proyectos sociales”, *El Espectador*, 19-25 de junio de 2005

² “Contacto con guerrilleros o paras puede ser rebelión”, *El Tiempo*, junio 14 de 2005.

al acuerdo firmado con la Unión Europea para financiar conjuntamente las actividades del PPDMM. El hecho, al menos en los documentos consultados, no generó ninguna declaración del Consejo, la Comisión o el Parlamento de la Unión Europea. Lo cual es comprensible si se tiene en cuenta que el Gobierno al centralizar su vocería para diálogos de paz no hacía más que reivindicar su legítimo monopolio de la representación del estado. Sin embargo, al mismo tiempo cerraba los “espacios humanitarios” generados en el marco de las actividades del PPDMM.

En este contexto, el 21 de junio el Congreso colombiano, en medio de fuertes críticas provenientes de las Naciones Unidas y organizaciones colombianas e internacionales no gubernamentales, aprobó la ley 975 para la reincorporación de grupos armados organizados al margen de la ley³, publicitada como ley de justicia y paz. Y días antes de que entrasen en vigor los beneficios europeos para la economía colombiana del SGP previstos hasta 2015, el 10 de julio el presidente Uribe viajó a España y Reino Unido, los aliados europeos fieles en el apoyo del “combate del terrorismo y las drogas” en Colombia. El objetivo del viaje fue explicar la nueva ley, anunciar las garantías para la inversión y buscar apoyo político y económico.

El mandatario colombiano, que de acuerdo con la prensa viajó acompañado de ochenta empresarios, se comprometió a que fuesen consideradas la verdad y reparación a las víctimas en la aplicación de la ley

³ Congreso de la República de Colombia, *Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*, julio 25 de 2005

975 y pidió al primer gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008) que “España interceda ante la Unión Europea para que ese bloque cree una comisión que verifique la aplicación de la ley Justicia y Paz”¹.

Su osada iniciativa, aunque consecuente con las declaraciones de instituciones y funcionarios de la UE, no tuvo ningún eco en los gobiernos de los países o las organizaciones de la Unión Europea.

Pero los resultados concretos del viaje presidencial fueron la confirmación del apoyo militar y del respaldo de los dos países comunitarios a la política gubernamental para los grupos paramilitares.

En octubre de 2005, el conjunto de gobiernos de los países miembros de la UE, por medio del Consejo, expresaron su total apoyo “a la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado interno”, avalaron la denominada “ley de justicia y paz” señalando al mismo tiempo sus deficiencias y las inquietudes expresadas al respecto por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Asimismo, aludieron a la Declaración de Cartagena y repitieron su disposición a trabajar con el Gobierno colombiano y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, y con los asistentes a las reuniones de Londres y Cartagena, para que fuesen cumplidas las recomendaciones sobre derechos humanos.

Por medio de su declaración los gobiernos de la UE también reiteraron la importancia de un acuerdo humanitario y ofrecieron su ayuda para las víctimas

¹ “El terrorismo será el tema central del encuentro entre los presidentes Uribe y Blair”, *El Tiempo*, julio 14 de 2008; “Uribe pide verificación europea”, *El Tiempo*, julio 13 de 2005

del conflicto, actividades de reconciliación local y desmovilización de los niños soldados². En consecuencia la CE autorizó 1,5 millones de euros provenientes del presupuesto comunitario de ayuda humanitaria, para fortalecer el proceso de reinserción con programas dirigidos a las víctimas de grupos paramilitares³.

VII. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL

El “Plan de Acción Europeo de Lucha contra la Droga 2005-2008”, de la estrategia prevista hasta 2012, ratificó que el tema de “la lucha contra la droga” es una prioridad en la cooperación internacional con terceros estados y regiones e instó a los estados miembros de la UE a mejorar la coordinación de sus acciones de cooperación particularmente en “países productores y regiones de rutas del tráfico”.⁴ La implementación del Plan de Acción Europeo de Lucha contra la Droga 2005-2008” coincidió con la elaboración en Colombia del tercer Laboratorio de Paz.

La formulación de este nuevo programa

² Consejo de la Unión Europea. Conclusiones del Consejo sobre Colombia. Sesión 2678, Asuntos Generales, Luxemburgo, 3 de octubre de 2005.

³ “UE da una mano a la reinserción”, *El Tiempo*, diciembre 23 de 2005, “Colombia – UE, una agenda política con énfasis en la paz”, Delegación de la Comisión europea para Colombia y Ecuador, Euronotas, N° 36, enero-abril 2006, p 4 Disponible en www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 30 mayo de 2008]

⁴ Council of the European Union, EU Drugs Strategy (2005-2012), Brussels, 22 November 2004; Council. EU Drugs Action Plan (2005-2008), *Official Journal of the European Union* C168/1. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/links.htm#ap ; Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga (2005-2008) <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c22568.htm> [Consultado el 15 de junio de 2006]

Laboratorio de Paz comenzó en mayo de 2005 y culminó en marzo de 2006 con la firma entre el gobierno Uribe y la Comisión Europea para financiar el trabajo de organizaciones sociales en la región los Montes de María, entre los departamentos de Sucre y Bolívar y en el departamento del Meta¹. El tercer Laboratorio de Paz, proyectado para cinco años, recogió las experiencias de los Laboratorios de Paz precedentes. Pero a diferencia del primer Laboratorio de Paz, el tercero quedó desprovisto de cualquier contexto de promover un proceso de paz. Incluso su implementación se hizo al margen de la propuesta de impulsar un acuerdo humanitario entre las FARC y el Gobierno en una zona de seguridad de 180 km², entre los departamentos del Valle y Tolima, sugerida en diciembre de 2005 por España, Francia y Suiza.

Al igual que el segundo Laboratorio de Paz, el tercero complementa los programas gubernamentales de atención a población desplazada y la política de desarrollo alternativo del Gobierno de Uribe. De hecho, la región de los Montes de María se caracteriza por ser zona de conflicto armado con altos indicadores de desplazamiento forzado. En el departamento del Meta, además del conflicto armado, las fumigaciones sobre los cultivos ilícitos también han originado movimientos migratorios². Sin embargo, la

preparación del tercer Laboratorio de Paz conceptualizó una estrategia europea de desarrollo alternativo integral para Colombia.

En el departamento del Meta el tercer Laboratorio de Paz adelanta en efecto un “programa estratégico de desarrollo alternativo integral” en alianza con la ONUDD. El objetivo del programa es que las actividades de desarrollo alternativo en esta zona incidan en el éxito de programas similares de los otros dos Laboratorios de paz y permitan la “identificación de los elementos clave que puedan ser integrados en una estrategia global del desarrollo alternativo integral de la Unión Europea en Colombia”.

Más concretamente la estrategia europea de desarrollo alternativo integral iniciada en el Meta tiene como propósito “fomentar el desarrollo alternativo agrícola, industrial o de servicios, en condiciones de integralidad y sostenibilidad económica y ambiental, destinados a favorecer la sustitución voluntaria y prevenir la expansión de los cultivos de uso ilícito”. Para ello se ha considerado que el desarrollo alternativo integral esté basado en las propuestas de los habitantes y organizaciones campesinas, de tal forma que “sirva como efecto demostrativo frente a la política tradicional de erradicación”³.

¹ Vincenti Franceso, Rudqvist Andres, Van Sluys Fred, Tascón Felipe, Tercer Laboratorio de Paz en Colombia. Análisis y reflexiones sobre el proceso de preparación. Agosto 2005. Disponible en www.kus.uu.se

² Cf. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento *Mapa de 101 municipios más afectados por el desplazamiento forzado en Colombia. Año 2007*. Disponible en www.codhes.org [Consultado el 25 de agosto de 2008]. Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en Colombia, *Mapa del desplazamiento en Colombia correspondiente al primer semestre de*

2008, según *Acción Social* [el organismo del estado colombiano que registra la población desplazada]. Disponible en www.colombiassh.org [Consultado el 25 de agosto de 2008]

³ Vincenti Francesco, Rudqvist Andres *et al...op.cit.* p 40-42

PLANES EUROPEOS DE LUCHA CONTRA LA DROGA 1990-2008

El 13 y 14 de diciembre de 1990 fue aprobado el primer *Plan de Lucha contra la Droga*. Este plan propuso: “coordinación entre los países”, “creación de un observatorio europeo sobre drogas”, “acciones para reducir la demanda”, “acciones para combatir el tráfico ilícito” y “acciones a nivel internacional”. La diferencia notable entre la intención expresada de “reducir” la demanda y “combatir el tráfico ilícito” hacía eco al lenguaje y el texto de la Convención de Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, firmada por la Comisión Europea el 31 de diciembre de 1990.

Dos años después, el Consejo de la UE aprobó el segundo *Plan Europeo de Lucha contra la droga* que básicamente fue una actualización del primero y permitió la creación en 1993 del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT) y la Unidad de Inteligencia Europea sobre Drogas, la cual rápidamente se transformaría primero en Unidad de Drogas y luego en Europol.

El *Plan de acción global para combatir la droga 1995-1999* recomendó, en el marco de la política exterior y de seguridad común, incluir “cláusulas sobre la lucha contra la droga” en los acuerdos con terceros países y adoptar los instrumentos de las políticas de cooperación comercial y ayuda al desarrollo en la acción exterior contra el tráfico no autorizado de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

Con base en el Tratado de Ámsterdam se elaboró el “Plan de Acción de Lucha contra la Droga 2000-2004” que adoptó el principio de corresponsabilidad y estableció como objetivos “mantener la lucha contra la droga como prioridad mayor de la acción externa e interna”, “continuar con el tratamiento de información gracias a Europol y el OEDT”, “promover la cooperación internacional en la lucha contra la droga, particularmente a través de las Naciones Unidas” y “movilizar recursos adecuados” para “la lucha contra la droga”.

En noviembre de 2004 el Consejo aprobó la *Estrategia Europea contra la Droga 2005-2012*. Este documento estableció el *Plan de Acción Europeo de Lucha contra la Droga 2005-2008* el cual ratificó que “la lucha contra la droga” debe ser una prioridad en la cooperación internacional con terceros estados y regiones, insta a los estados miembros de la UE a mejorar la coordinación de sus acciones de cooperación particularmente en “países productores y regiones de las rutas del tráfico”, y precisa que “prosiguiendo al mismo tiempo su compromiso político y su cooperación con los países terceros afectados por el problema de la droga, la UE debe intensificar sus esfuerzos represivos orientados hacia los países productores”. Este plan europeo, que no menciona el tema del desarrollo alternativo, anota que los actores responsables de su ejecución son los estados miembros, la Comisión Europea y el Consejo.

Para mayor información:

-En la Comisión Europea:

Justicia, Libertad y Asuntos Internos: http://ec.europa.eu/justice_home/index_fr.htm

Relaciones Exteriores: http://ec.europa.eu/external_relations/drugs

-Sobre la legislación europea comunitaria: <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/s22001.htm>

-Ver también Consejo de la Unión Europea: <http://www.consilium.europa.eu> y Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu>

A partir del modelo de desarrollo alternativo en el Meta, se pretende entonces establecer una alternativa al modelo predominante de erradicación en Colombia: las aspersiones aéreas.

El propósito sin duda es loable pero se convierte en una quimera frente a la realidad, en recursos financieros y dimensiones, de la política de fumigaciones de cultivos ilícitos del Gobierno Uribe Vélez. De acuerdo con cifras oficiales, en los últimos seis años se han fumigado zonas de 21 del total

de 32 departamentos para un total de 930.537,19 hectáreas¹, equivalentes a

¹ Entre 2002 y 2006 el total de hectáreas fumigadas en el Meta fue de 52.725,89. A nivel nacional (21 departamentos) las cifras para cada año fueron las siguientes: en 2002, 130.363,90 hectáreas; en 2003, 132.817,01 hectáreas; en 2004, 136.551,44 hectáreas; en 2005, 138.779,97 hectáreas; y en 2006, 172.024,87. En 2007 la cifra fue de 220.000 hectáreas. “Aspersión aérea de cultivos ilícitos 2000-2006” disponible en Mapas y Estadísticas de la sección Cultivos Ilícitos, Impacto Ambiental y Erradicación en Dirección Nacional de Estupefacientes www.dne.gov.co [Consultado el 22 de

9.305 Km². Es decir que bajo el mandato de Álvaro Uribe Vélez se ha fumigado un área superior a la superficie urbana de la ciudad de Nueva York (8.683 km²) y mayor a la suma de las áreas urbanas de París (2.723 km²), Londres (1.579 km²), Madrid (607 km²), Estocolmo (377 km²) Ámsterdam (219 km²) y Bruselas (161.4 km²).

Es verdad que en el convenio de cooperación firmado con el Gobierno de Uribe para desarrollar el tercer Laboratorio de Paz, la Comisión Europea enfatizó el cumplimiento de tres condiciones: flexibilidad en la política gubernamental para complementar los proyectos previstos, respeto a la pluriculturalidad y las características departamentales y regionales, y que las áreas cubiertas por el programa no sean objeto de “fumigaciones por parte del Gobierno nacional”¹. En otras palabras si la UE no ha condicionado el desembolso de recursos comunitarios para Colombia, las oficinas encargadas de gestionar esa ayuda en la Comisión Europea sí han condicionado la forma de ejecución de los fondos comunitarios adjudicados al tercer Laboratorio de Paz.

Sin embargo, la posición de los países europeos ante la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia no es suficientemente clara.

De acuerdo con la Dirección de Antinarcóticos (DIRAN) de la Policía Nacional de Colombia, en el programa de erradicación aérea cooperan entidades europeas de la siguiente forma: “El Gobierno de Colombia (GDC) selecciona las áreas que se fumigarán.

agosto de 2008] Para el año 2007 ver “Más de mil millones ha pagado el Estado por daños causados por fumigaciones”, www.eltiempo.com, agosto 16 de 2008.

¹ Vicenti Francesco, Rudqvist Andres *et al...* op.cit, p 20

La DIRAN revisa las imágenes satelitales (proporcionadas por los donantes europeos) y sobrevuela la región con regularidad para detectar un aumento de los cultivos de coca y amapola y para obtener cifras aproximadas de los cultivos ilícitos”².

Si en las instituciones y gobiernos europeos existiera un verdadero interés para frenar la erradicación forzada de cultivos ilícitos que se realiza por medio de aspersiones aéreas en Colombia, la presión se haría sobre Estados Unidos, principal promotor externo y fuente de financiación de ese tipo de acciones³.

VIII. POLITICA EXTERIOR PARA LA “LUCHA CONTRA LA DROGA Y EL COMBATE AL TERRORISMO”

El Plan nacional de Desarrollo 2006-2010 del segundo gobierno de Uribe destacó que se adelantaría “a nivel internacional, una activa campaña contra el consumo de estupefacientes” e invitaría a los países de la comunidad internacional a cooperar con las diferentes acciones dirigidas a combatir este problema. Además colocó el combate “al terrorismo y el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado” como eje central en la consolidación de la política de seguridad democrática y anunció que

² Ver Erradicación de Cultivos Ilícitos. Dirección de Antinarcóticos. Policía Nacional de Colombia en www.policia.gov.co [Consultado el 20 de agosto de 2008]

³ Veillete Connie, Navarrete Frías Carolina, *Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes*, CRS Report for Congress, November 18, 2005. Disponible en USAID. Documents, www.dec.usaid.gov [Consultado el 25 de julio de 2008]. Ver también en la página en la red de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional de Colombia, los apartes donde se reconstruye el origen y la trayectoria de las unidades encargadas de la fumigación. Disponible en www.policia.gov.co

“se fortalecerá la política en materia de control a los cultivos ilícitos haciendo énfasis en los Grupos Móviles de Erradicación y en Familias Guardabosques (que será integrado con otros programas de desarrollo alternativo)”¹. Bajo este esquema el gobierno cristalizó su definición de políticas de seguridad como políticas de defensa y, en consecuencia, el Ministerio de Defensa pasó a ocupar el centro de la ejecución de la “política de seguridad democrática”.

Así, en la política internacional del segundo Gobierno Uribe, además de una tercera conferencia internacional, han sobresalido dos campañas. La primera, denominada “La maldición de la cocaína”, fue lanzada por el vicepresidente Francisco Santos Calderón en la reunión “Diálogo sobre responsabilidad compartida y el problema global de drogas ilícitas”, organizada por el Gobierno colombiano en Londres, en noviembre de 2006.

A este evento fueron invitados “los zares antidrogas de once países europeos”, el jefe de la Unidad de Lucha Antidroga de la Dirección Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea, el director de la ONUDD y representantes de Europol y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. Allí el vicepresidente colombiano presentó el objetivo de la campaña: “la responsabilidad compartida”, y urgió a los asistentes “a trabajar juntos para mejorar los resultados en la lucha contra la maldición de las drogas”².

¹ Congreso de la República, *Ley 1151 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, de 24 de julio de 2007. Disponible en www.dnp.gov [Consultado el 23 de julio de 2008]

² Años atrás, el vicepresidente colombiano fue víctima de “la guerra de las drogas”. Francisco Santos Calderón fue secuestrado el 19 de septiembre de 1990 a la salida de su trabajo en el periódico EL Tiempo por orden de Pablo Escobar, jefe de una poderosa organización criminal dedicada al tráfico

Evidentemente sus palabras obtuvieron la ovación y el completo respaldo de los asistentes, todos encargados de la represión y el cumplimiento de las leyes contra la producción, comercialización y consumo sin fines médicos o científicos de estupefacientes y psicotrópicos³.

La segunda campaña, lanzada por el Ministro de Defensa Nacional Juan Manuel Santos Calderón, consistió en la denuncia durante una conferencia mundial sobre el ambiente del “ecocidio” que se produce en el país.

El ministro Santos Calderón presentó un video y un discurso comentando las imágenes. Pero antes de presentar el documento audiovisual aclaró al auditorio que “la lucha contra el narcotráfico puede ser una opción para los Estados Unidos. Para Colombia no es una opción: es un asunto de supervivencia nacional. Y permítanme decir con toda claridad: continuaremos combatiendo y ganando esta guerra con la ayuda de nuestros aliados más cercanos o sin ella”⁴.

Después de la presentación del video – compuesto de estadísticas e imágenes sobre cultivos de coca, paisajes de la variada geografía colombiana y guerrilleros de las FARC- el ministro de defensa nacional dijo: “Hoy en día,

ilícito de estupefacientes. Ver “Así viví los 243 días de mi secuestro”, *El Tiempo*, mayo 26 de 1991.

³ “Países europeos comprometidos en la lucha contra la maldición de la cocaína”, Londres 2 de noviembre de 2006, Noticias. Vicepresidencia de la República de Colombia. Disponible en www.vicepresidencia.gov.co [Consultado el 12 de junio de 2007]

⁴ Años antes la opinión del ministro de defensa era diferente. Juan Manuel Santos Calderón firmó, como presidente de la Fundación Buen Gobierno, una carta dirigida en 1998 al secretario general de las Naciones Unidas en la cual se denunciaba que “la guerra global contra las drogas está causando más daño que el consumo mismo”. Ver *UNGASS Public Letter to Koffi Anan*, en www.drugpolicy.org [Consultado el 12 de julio de 2008]

siendo el principal cartel de la droga en el mundo, involucrando no sólo en el cultivo sino también en el procesamiento y tráfico de cocaína, junto con ataques contra la infraestructura petrolera, las FARC han agregado otro crimen a su larga lista de actos horrendos: el ECOCIDIO”.

El ministro Santos Calderón concluyó su intervención con palabras que aludían a la campaña del vicepresidente Santos Calderón: “Los colombianos [dijo] estamos haciendo todo lo posible, todo lo que está a nuestro alcance, pero todos, como ciudadanos de esta tierra, tenemos una responsabilidad compartida en esta lucha”¹. Desde entonces el video sobre el “ecocidio” ha sido presentado por la diplomacia colombiana en Europa en distintos actos relacionados contra la producción, exportación o consumo no autorizados de estupefacientes y sustancias psicotrópicas², y una exposición de fotos sobre el “ecocidio” ha recorrido varias ciudades europeas³.

A finales de 2007 tuvo lugar en Bogotá la tercera conferencia internacional sobre Colombia. Como en las dos anteriores, en ésta también se trató la negociación sobre transferencia de recursos de ayuda pública al desarrollo.

¹ *Intervención del Ministro de Defensa Juan Manuel Santos durante el Green Forum, Miami, 20 de abril de 2007.* Noticias y Documentos. Disponible en www.mindefensa.gov.co [Consultado el 14 de julio de 2008]

² Como, por ejemplo, en los actos de celebración del Vigésimo Día Internacional Contra el Abuso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes organizado por la Foundation for a Drug-Free Europe el 26 de junio de 2008 en Bruselas.

³ “Cruzada contra daños de la coca llega a Londres”, *El Tiempo*, mayo 21 de 2008. “Países europeos comprometidos en la lucha contra la maldición de la cocaína”, Londres 2 de noviembre de 2006, Noticias. Vicepresidencia de la República de Colombia. Disponible en www.vicepresidencia.gov.co [Consultado el 12 de junio de 2007]

Pero en esta ocasión se destacaron tres hechos. De entrada el Gobierno presentó la “Estrategia de cooperación internacional 2007-2010” que tiene como uno de los objetivos prioritarios “la lucha contra el problema mundial de drogas”. Al respecto se explicó que “el énfasis de la demanda de cooperación del Gobierno a la comunidad internacional en ésta área [de lucha contra el problema mundial de las drogas] se centra en la línea estratégica de desarrollo alternativo y al Programa de Familias Guardabosques, en el marco del principio de responsabilidad compartida, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales, y la participación y liderazgo de Colombia en los foros y espacios de debate sobre el problema mundial de drogas”⁴.

La segunda novedad de la conferencia fue que el día siguiente al evento la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional y la oficina de la ONUDD en Bogotá organizaron una visita de los jefes de las delegaciones participantes a proyectos del programa Familias Guardabosques en el departamento del Cauca. La elección de esta zona no fue fortuita. Se trata de una región con una amplia y rica experiencia en la ejecución de programas de desarrollo alternativo con fondos de cooperación internacional. Allí, desde hace veinticuatro años se busca eliminar cultivos ilícitos con programas de desarrollo alternativo.

En el Cauca, en 1985, se inició el primer programa de desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos de coca, a través del Plan Nacional de Rehabilitación, creado en 1982 en el marco de políticas de paz, y con el apoyo técnico y financiero del “Fondo de las Naciones Unidas para la

⁴ República de Colombia, *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010*, noviembre de 2007, p 44. Disponible en www.accionsocial.gov.co [Consultado el 27 de agosto de 2008]

lucha contra el abuso de drogas”, el organismo embrionario de la ONUDD.

El tercer hecho sobresaliente en la conferencia de Bogotá fue la firma en declaración emitida por el embajador de Argentina, Martín Antonio Balza, el vicepresidente para las Américas de la Agencia Canadiense para el Desarrollo, Gilles Rivard, la embajadora de Suecia, Lena Nordstrom, y el vicepresidente Santos Calderón. Bajo su firma el vicepresidente colombiano precisó no obstante el alcance del compromiso de su Gobierno con el documento al señalar que “el Gobierno Colombiano firma la actual Declaración en la medida en que participó en su concertación y reconoce los retos y metas que allí se reflejan como objetivos de su gestión”¹. En otras palabras, como en Londres y Cartagena, el Gobierno de Uribe no se comprometió a nada más allá de reconocer la pertinencia de los objetivos de la declaración. Pero en Bogotá lo hizo por escrito.

IX. “ATACAR LA PLAGA DE LA DROGA” PARA FAVORECER LA RESOLUCION DEL CONFLICTO ARMADO

La política comunitaria europea frente al segundo gobierno de Uribe no cambió en sus líneas generales, pero en sus objetivos de cooperación incluyó expresamente la “lucha contra la droga”.

En abril de 2007 la comisaria de relaciones exteriores Benita Ferrero-Waldner viajó a Colombia para oficializar asuntos relativos a la cooperación y la política de las instituciones europeas con el país. En

¹ *III Conferencia Internacional sobre Colombia. Declaración de Bogotá*, Bogotá, 30 de noviembre de 2007. Disponible en Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional www.accionsocial.gov.co [Consultado el 25 de mayo de 2008]

entrevista con la prensa colombiana afirmó “continuaremos trabajando juntos en torno a temas de interés común, como la lucha contra las drogas y el narcotráfico y el respeto de los Derechos Humanos. Además [agregó] creo que sigue siendo fundamental desarrollar espacios de diálogo en torno a otros temas como la integración regional, la competitividad, la innovación o la cohesión social” y destacó que “los desarraigados y la paz de Colombia” son temas prioritarios para la Unión Europea².

Con su viaje Ferrero-Waldner cumplió tres objetivos: firmó con el gobierno un convenio de financiación destinado a programas para población desplazada forzosamente, con un presupuesto de 12 millones de la Comisión Europea y 4 millones de euros del Estado colombiano; ratificó los recursos para el tercer Laboratorio de Paz y presentó el Documento Estrategia País 2007-2013³. El total de fondos comunitarios de ayuda al desarrollo previsto en este documento es 160 millones de euros. El 65 por ciento de esa suma (104

² “Visita a Colombia de la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner”, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. Comunicado de Prensa. 13 de abril de 2007; “Comisaria de Relaciones Exteriores llega hoy a Colombia”, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. Comunicado de Prensa. 15 de abril de 2007; “Ferrero-Waldner visita Colombia y anuncia paquete de ayudas por valor de 160 millones de euros”, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. Comunicado de Prensa. 16 de abril de 2007; “Los desarraigados y la paz de Colombia son una prioridad europea: Benita Ferrero-Waldner”, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. Comunicado de Prensa. 18 de abril de 2007. Disponibles en www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 21 de agosto de 2008]

³ “Los desarraigados y la Paz de Colombia son una prioridad europea: Benita Ferrero-Waldner”, Notas *Qué hay de nuevo*, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, 18 de abril de 2007. Disponible en www.delcol.ec.europa.eu

millones) fue previsto para el período 2007-2010 y el 35 por ciento restante (56 millones) para 2011-2013. Es decir que con el segundo Gobierno de Uribe la ayuda europea no ha variado, en comparación con el total entregado durante su primer cuatrienio en la presidencia (105 millones). Ciertamente estos recursos comunitarios son poco significativos en el presupuesto nacional (124,2 billones de pesos en 2008)¹ y en las previsiones fiscales de los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, en el proceso de transferencia de fondos comunitarios europeos de ayuda al desarrollo y en la elaboración de planes, proyectos y programas para su ejecución, el Gobierno de Uribe Vélez ha recibido un substancial capital político de respaldo proveniente de los países e instituciones de la Unión Europea.

El 21 de junio de 2007, para oficializar el contenido y los montos financieros de la cooperación entre la Unión Europea y el estado colombiano para los años 2007-2013, la Comisión Europea, representada por el embajador Adrianus Koetsenruijter, en su cargo de jefe de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, y el canciller Fernando Araújo, en nombre del Estado colombiano, firmaron un memorando de entendimiento².

La actual política comunitaria europea tiene como el principal de sus ejes temáticos la “paz y la estabilidad, incluido el desarrollo alternativo”, que cuenta con el 70 por ciento del presupuesto total. La piedra angular de las acciones previstas es la “estrategia Laboratorios de paz” y dentro de ésta el

“desarrollo alternativo en las zonas de cultivos ilícitos”³. El documento también precisa que las acciones en el campo de la lucha contra el consumo, la producción y el comercio ilícitos de estupefacientes y psicotrópicos “se basan en la ‘Estrategia de la UE en materia de droga 2005-2012’ (y el nuevo Plan de Acción 2005-2008) que prevé un marco para la definición de un enfoque integrado y equilibrado del problema”.

Al respecto, se explica que la “estrategia tiene por objeto contribuir a la acción de la UE en el ámbito de la lucha contra la droga por medio de programas de desarrollo alternativo, de programas para la paz, y del refuerzo del diálogo político”⁴. Más precisamente se argumenta que “la estrategia de respuesta de la UE” ante la realidad colombiana tiene como componentes: una asistencia a las víctimas de la violencia, favorecer el desarrollo para todos y promover la paz. En este último tema el documento establece que “para lograr un efecto a medio plazo de cara a la resolución del conflicto en Colombia la Unión Europea buscará promover la paz a nivel local y nacional [...] atacando, con el Gobierno colombiano, la plaga de la droga, cuya producción y tráfico alimenta directamente el conflicto”⁵.

También se ha previsto que “en el marco de la lucha contra la droga, se reforzarán las acciones de desarrollo alternativo para convertirlas en una parte importante de las iniciativas de paz y desarrollo económico” y se asume la “reducción de las actividades y tráfico ilícitos” como un “indicador de

¹ Aproximadamente 2.800 pesos = 1 euro

² Cf. “CE oficializó cooperación por 160 millones de euros en Colombia”, *Qué hay de nuevo*, Delegación de la CE para Colombia y Ecuador, 21 de junio de 2007, Disponible en www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 14 de julio de 2008]

³ Comisión Europea, *Colombia. Documento de Estrategia País 2007-2013*. 28.03.2007 (E/2007/484) p 30-31. Disponible en www.ec.europa.eu [Consultado el 12 de julio de 2007]

⁴ *Idem* p 24

⁵ *Idem* p 27

impacto” del eje temático “Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo”, cuyos beneficiarios por lo demás, asegura el documento de la estrategia comunitaria europea, son “población vulnerable, desplazados, comunidades, organizaciones sociales y autoridades locales, instituciones y autoridades nacionales”. En otras palabras, el Documento Estrategia País 2007-2013 revela la fusión de la concepción europea de desarrollo alternativo con la funcionalidad que a éste se le adjudica en los programas gubernamentales de política social, paz y seguridad. A la vez señala cómo “la lucha contra la droga” deja de ser un interés implícito de las acciones de las instituciones comunitarias en Colombia para devenir objetivo estructural de su política y estrategias de cooperación con el país que, además, considera como indicador de su incidencia en objetivos de “paz y desarrollo alternativo” la reducción del tráfico ilícito de estupefacientes.

X. INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA AYUDA PÚBLICA AL DESARROLLO

La lógica que orienta la política internacional de la UE contra los usos no autorizados de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se basa en la noción de amenaza que se considera representa para la salud el consumo sin fines médicos o científicos de ese tipo de productos. El principal objetivo de esta política es eliminar la oferta ilícita de cocaína, heroína y marihuana y uno de sus principales instrumentos es apoyar la realización de proyectos de desarrollo alternativo en los países que concentran cultivos de coca, cannabis y adormidera para usos diferentes al campo de la medicina y la ciencia. Así, en la conferencia para el lanzamiento de la campaña “La maldición de la cocaína”, el representante de la Comisión Europea argumentó que “en

sus raíces, el cultivo de droga [sic] es en gran medida un problema de desarrollo” y en ese sentido aseguró que la mayoría de las iniciativas europeas fomenta y apoya el desarrollo alternativo. Además resaltó que el modelo europeo de desarrollo alternativo, no se limita a la sustitución de cultivos sino que “incluye desarrollo rural, defensa de los derechos humanos y desarrollo sostenible”. En ese orden de ideas anotó: “en nuestros laboratorios de paz en Colombia este enfoque integral de desarrollo ha sido fundamental para nuestros esfuerzos por reducir los conflictos y la dependencia de la economía de la droga”¹.

El mismo planteamiento fue presentado por el jefe de la Delegación de la CE en Bogotá el 26 de octubre de 2006, durante un evento en el Parlamento colombiano sobre desarrollo alternativo. El funcionario también aludió a las ventajas que para los propósitos de desarrollo alternativo y concertación con la comunidad ofrece la erradicación manual, y afirmó que “en caso contrario, faltando otras fuentes de ingreso, los cultivadores reincidirán en el cultivo de drogas [sic] en áreas más remotas y de difícil control y acceso”. Asimismo explicó que “las acciones que sobre desarrollo alternativo apoya la cooperación de la Comisión Europea en Colombia, se enmarcan principalmente dentro de los Programas Laboratorios de Paz”.

¹ *The EU's shared responsibility in drugs – Efforts at home and abroad. Presentation by the European Commission – Dialogue on Shared Responsibility and the Global Problem of Illicit Drugs*, London – 2 de noviembre de 2006. Disponible en ec.europa.eu/external_relations/drugs/docs [Consultado el 12 de febrero de 2007]

NORMATIVIDAD Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

La *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sicotrópicos*, firmada en Viena en 1988, precisa en su Art. 14 que las disposiciones para erradicar y evitar los cultivos de adormidera, coca y cannabis que violan las disposiciones multilaterales precedentes, es decir el uso de marihuana, cocaína heroína, alucinógenos y anfetaminas sin fines médicos o científicos, deben incluir: el respeto de los derechos humanos, tener en cuenta los usos tradicionales lícitos y la protección del medio ambiente. En este sentido se establece que la cooperación internacional debe considerar particularmente tres aspectos: 1) El apoyo de un desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables. Factores como el acceso a los mercados, la disponibilidad de recursos y las condiciones socio-económicas imperantes deberán ser tomados en cuenta antes de que estos programas hayan sido puestos en marcha; 2) El intercambio de información científica y técnica y la realización de investigaciones relativas a la erradicación; y 3) cuando existan fronteras comunes cooperar en programas de erradicación.

En 1998 la “*Vigésima Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas*” fortaleció este enfoque por medio de una *Declaración Política* y un *Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo*. Al mismo tiempo confirmó la legitimación de las denominaciones “el problema de las drogas” y “problemática de las drogas ilegales” como sinónimos de producción, comercialización y consumo de ciertos usos no autorizados de algunas drogas; y adoptó el término “desarrollo alternativo” para designar los proyectos de desarrollo en zonas y poblaciones que con siembras de coca, cannabis o adormidera para usos diferentes a la medicina y la ciencia, deben ser erradicados.

En el preámbulo de la *Declaración Política* se estableció que “Las drogas destruyen vidas y comunidades, socavan el desarrollo humano sostenible y generan delincuencia. Las drogas afectan a todos los sectores de la sociedad en todos los países; sobre todo el uso indebido de drogas afecta la libertad y al desarrollo de los jóvenes, que son el patrimonio máspreciado de la humanidad. Las drogas constituyen una grave amenaza para la salud y el bienestar de todo el género humano, para la independencia de los Estados, la democracia, la estabilidad de las naciones, la estructura de todas las sociedades y la dignidad y la esperanza de millones de personas y sus familias”. Sin embargo, el documento definió el “problema de las drogas que aqueja al mundo” como “el cultivo, la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, comprendidos los estimulantes de tipo anfetamínico, la desviación de precursores, y las actividades delictivas conexas”.

El *Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo* definió “el desarrollo alternativo como un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleve a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas”.

Mayor información:

-Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*, 1988, Disponible en www.unodc.org

- Naciones Unidas Asamblea General, Informe de la Comisión de Estupefacientes reunida en calidad de órgano preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la lucha contra la producción, venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades conexas sobre su segundo período de sesiones, A/S-20/4. Disponible en <http://documents.un.org>

De hecho, el embajador jefe de la delegación de la CE en Bogotá afirmó que “para lograr reducir las áreas cultivadas y de producción otras iniciativas tienen que acompañar el desarrollo alternativo”, como por ejemplo, control de la oferta, fortalecimiento de la seguridad e institucionalidad del Estado y reducción de la demanda en países productores, y

que otras características implícitas son contribuir a aliviar la pobreza, prevenir las causas de conflictos y establecer compromisos con las comunidades locales “donde se ejecutan actividades de desarrollo alternativo o mejor aún prevención de cultivos [ilícitos], control de narcotráfico, lavado de activos y

desarrollo regional” 1. Este tipo de argumentaciones de los funcionarios de la Comisión tiene origen en las directivas del Consejo de la UE.

El Consejo precisa que en las iniciativas para desarrollo alternativo en la cooperación para el desarrollo rural se debe hacer “un mayor énfasis que el que ponen las iniciativas ‘regulares’ de cooperación para el desarrollo rural en la noción de ‘alternativo’, es decir, alternativo al cultivo de droga [sic]. Pero para que este énfasis en las alternativas a los cultivos de droga [sic] tenga éxito hay que encontrar los medios que respondan a la necesidad de alternativas a la vida miserable que causan la pobreza y la marginalización. Esta es la razón para situar el desarrollo alternativo en un contexto más amplio que incluya: a) actividades económicas alternativas y fuentes de ingreso y empleo (como actividades no agrícolas, promoción de micro empresas, etc); b) incentivos de mercado y exportación; c) transferencia de conocimientos tecnológicos y administrativos; d) infraestructura de transporte y comunicación; e) presencia garantizada del Estado; f) desarrollo institucional y empoderamiento de las administraciones y las comunidades locales; g) fortalecimiento de las instituciones de la justicia civil (y no solamente una estrecha ejecución de la ley); h) infraestructura social y de servicios; i) capacidad general de desarrollo; j) acceso a micro créditos y, donde sea posible, establecimiento de bancos rurales; k) prevención y mitigación del conflicto; l) mitigación de

¹ “Palabras del Sr. Adrianus Koetsenruijter, Embajador-Jefe de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. La Unión Europea y el Desarrollo Alternativo: una mirada positiva. Congreso de la República, Octubre 26 de 2006”, *Qué hay de nuevo?* Disponible en www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 14 de julio de 2008]

las presiones migratorias; m) protección de los derechos humanos y derechos constitucionales (como titulación de tierras)”².

Este razonamiento sobre “el contexto amplio” donde se ubica el éxito de los proyectos de desarrollo alternativo, basado en la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, no sólo es holístico y aplicable a cualquier tipo de programa de cooperación para el desarrollo, también contiene una tergiversación de los cultivos ilícitos.

Las poblaciones que se dedican al cultivo de coca, amapola o cannabis para usos no autorizados, se encuentran frecuentemente en condiciones de marginalidad institucional y paupérrimas condiciones socio-económicas. Pero los niveles de desarrollo socio-económico e institucional no son el factor causal de ese tipo de cultivos ni de la elaboración y la comercialización ilícitas de estupefacientes. En sentido inverso, el simplismo de esa interpretación podría llevar a afirmar que el consumo sin objetivos médicos o científicos de marihuana, heroína y cocaína se origina en altos niveles de desarrollo y consolidación institucional.

Sin embargo, en Estados Unidos actualmente el consumo no autorizado de marihuana se satisface con los propios cultivos ilícitos de cannabis en ese país, Europa concentra los productores ilegales mundiales de drogas sintéticas, y en Colombia el cambio de la predominancia de cultivos

² Council of The European Union. *Note from Horizontal Working Party on Drugs to Coreper/Council. Subject: The EU Approach on alternative Development*, 9597/06 Cordrogue 44, Brussels, 18 de mayo, 2006. [Traducción no oficial, hecha por el editor].

ilícitos de cannabis durante los años setenta hacia los cultivos no autorizados de coca en la década siguiente no se produjo por variaciones en los indicadores de desarrollo y crecimiento económico.

Además no existen, por lo menos en Colombia, “cultivos de droga” como reiteran documentos y funcionarios comunitarios europeos.

La frecuente nominación “cultivos de droga” refleja tanto la aplicación mecánica de políticas contra la producción, comercialización y consumo no autorizados de estupefacientes, como el desconocimiento que los responsables europeos de esas políticas frecuentemente tienen del fenómeno de los cultivos de coca, amapola y cannabis para usos diferentes a la medicina y la ciencia.

Por ejemplo, en las prioridades de “la política de la Unión Europea en materia de drogas”, publicadas en 2006, bajo el subtítulo de “solidaridad con los países productores”, se anuncia de manera confusa y rocambolesca que “la Unión Europea suscribe plenamente al principio de responsabilidad compartida: la demanda interior se nutre de la producción en otros lugares, borrando la distinción entre países productores y consumidores. Esto se refleja en el papel exterior de la UE, que se ha convertido en el principal proveedor civil en el mundo de lucha antidroga y programas de desarrollo alternativo”¹.

Ahora bien, la argumentación que reduce el origen de la producción y oferta ilícitas de estupefacientes y psicotrópicos a problemas de desarrollo fortalece los valores de solidaridad de la

Unión Europea con poblaciones “en desarrollo”. Y ello contribuye a la proyección, y al posicionamiento global de la UE como *potencia civil*. Al mismo tiempo subordina, en el discurso y en la práctica, a problemas generales colombianos y cuestiones de cooperación al desarrollo los intereses específicos europeos por contrarrestar la oferta ilícita de estupefacientes para los consumidores no autorizados de las sociedades europeas.

Sin embargo, el objetivo último de la cooperación de la UE para programas de desarrollo alternativo en Colombia no es el desarrollo de las poblaciones beneficiarias de asistencia técnica y financiera, sino proteger las sociedades europeas evitando la disponibilidad para el consumo sin fines médicos o científicos de cocaína, marihuana y heroína.

Pero la utilización de ayuda pública al desarrollo como instrumento para contrarrestar la producción y el comercio ilícitos de sustancias psicotrópicas y estupefacientes no es exclusividad de la Unión Europea. Tiene su origen en los supuestos de la “eliminación de las causas profundas del abuso de estupefacientes” de la Convención de Viena y por ende está presente en las políticas mundiales en contra de los usos por fuera del campo de la medicina y la ciencia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Las estrategias colombianas para obtener cooperación y asistencia financiera y técnica exterior para “la lucha contra la droga”, también están estructuradas en las orientaciones de la Convención de Viena, que interpretan el origen de cultivos de coca sin fines médicos o científicos en deficiencias socio-económicas de las zonas y poblaciones que se dedican a ese tipo

¹ European Commission, *The EU policy in the drugs field: present priorities*, Memo/06/249, 26 de junio de 2006. Disponible en europa.eu/rapid/press [Consultado el 12 de octubre de 2006]

de cultivos¹. Sin embargo, ni el “desarrollo alternativo”, ni su programa bandera “Familia Guardabosques” son mencionados en los capítulos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, relativos a: solución de la pobreza, protección social, mejoramiento de servicios de salud, desarrollo urbano, infraestructura para el desarrollo, equidad en el campo, crecimiento económico, desarrollo productivo, desarrollo rural sostenible, desarrollo social, dimensión regional, ciencia y tecnología, inversión y finanzas públicas, economía solidaria, desarrollo empresarial, desarrollo territorial y grupos étnicos². En Colombia los programas de desarrollo alternativo forman partes de las políticas de seguridad del Estado.

Para la Unión Europea la ayuda al desarrollo vehicula los objetivos de su política en Colombia contra los usos, particularmente la producción y tráfico, no autorizados de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Para la administración de Uribe la cooperación internacional para programas de desarrollo alternativo ofrece recursos para sus políticas de seguridad y programas sociales en zonas de conflicto armado.

XI. ANALISIS DE LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MUNICIPIOS CON PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

De acuerdo con el Consejo de la Unión Europea, de un total de 263 proyectos de “lucha contra las drogas” implementados en el mundo, por países e instituciones de la Unión Europea, en

¹ Cf. República de Colombia, *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010*...p 45

² Cf. Congreso de la República, *Ley 1151 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. op.cit.

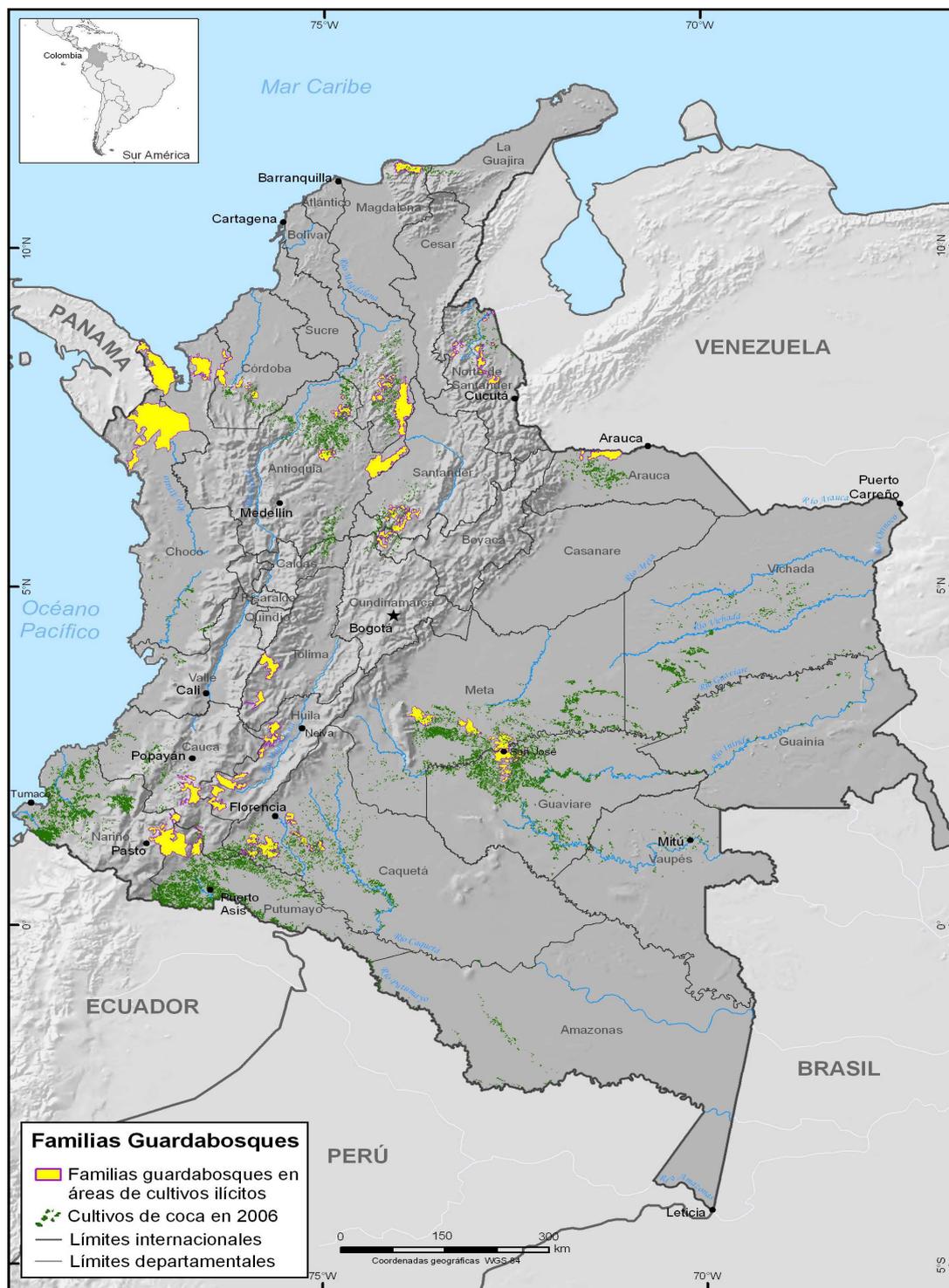
Colombia se adelantan 17 proyectos, con un costo que representa el 15% del presupuesto total de 758.199.548 euros. A nivel de las instituciones andinas también se adelanta, con financiación comunitaria europea, un programa regional para control de precursores químicos que en principio beneficia a Colombia³.

Los países miembros de la Unión Europea adelantan, a través de sus ministerios o agencias de cooperación y ayuda oficial al desarrollo, programas de desarrollo alternativo en Colombia. Estas entidades, además de estructurar sus proyectos y programas de financiación en interpretaciones convencionales de favorecer el desarrollo como mecanismo cardinal para incidir en la disminución de la producción no autorizada de estupefacientes, también consideran la concertación con las comunidades para la erradicación voluntaria.

Pero, al igual que la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional, los organismos nacionales europeos de ayuda oficial al desarrollo pertenecen a la rama ejecutiva. Es decir que sus acciones en Colombia están subordinadas al ordenamiento de prioridades y objetivos de la política exterior de sus respectivos gobiernos. Y, frecuentemente, las interpretaciones y diagnósticos de esas agencias de desarrollo no se imponen sobre los intereses y objetivos de otros organismos estatales.

³ Council of The European Union, *Note from Horizontal Working Party on Drugs to Coreper/Council. Subject: The Level of Funding and the Geographic and Thematic Distribution of EU Drug Projects*, Cordroque 89 Relex 936, 15998/07, Brussels, 30 de noviembre, 2007. Disponible en www.consilium.europa.eu [Consultado el 13 de enero de 2008]

PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES Y CULTIVOS DE COCA EN COLOMBIA (2006)



Fuente: Banco de Información Espacial. Proyecto Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en www.biesimci.org

Así, por ejemplo, si los Gobiernos de España y Reino Unido colaboran con el Gobierno de Colombia con cooperación militar y ayuda para programas de desarrollo alternativo, en la eventualidad de que de una agencia estatal europea encargada de la cooperación al desarrollo surja una opinión desfavorable al apoyo de programas de desarrollo alternativo del Gobierno Uribe, es el Ejecutivo correspondiente quien decide si se otorga o no respaldo a ese tipo de programas del Gobierno colombiano.

De la misma manera en Colombia, al observar a nivel municipal la ejecución de los programas de desarrollo alternativo promovidos por el Gobierno, y las zonas donde las instituciones comunitarias concentran sus recursos de asistencia técnica y financiera, sobresale que también intervienen directamente intereses lejanos a la lógica del conflicto armado, la producción y exportación no autorizada de estupefacientes y a políticas sociales.

Del total de 1.120 municipios colombianos, en 102 se adelantan proyectos del programa Familias Guardabosques (PFGB) y Proyectos Productivos (PP), 66 de los cuales presentan cultivos de coca para usos diferentes a la medicina y la ciencia. Es decir que en 36 municipios cubiertos por el PFGB y el programa PP no existen plantaciones ilícitas de coca¹. La explicación a este fenómeno estaría sin duda en la existencia de otro tipo de cultivos ilícitos, como la amapola, y en

el objetivo del mismo programa gubernamental que busca adelantar proyectos de desarrollo alternativo para prevenir cultivos ilícitos.

Sin embargo, el programa que estructura los proyectos de desarrollo alternativo del Gobierno Uribe ha evidenciado que en su implementación no siempre priman los objetivos de ofrecer mejores condiciones para el desarrollo socio-económico de poblaciones dedicadas a cultivos no autorizados que deben ser erradicados o bien para evitar la existencia de ese tipo de siembras.

Un caso revelador es la región de Urabá, ubicada al nor-orienté cerca a la frontera con Panamá, entre los departamentos de Antioquia y Chocó. Allí 23 municipios son beneficiarios del PFGB. Sin embargo, aunque en Urabá no existen extensiones significativas de cultivos ilícitos, la ejecución del PFGB ha develado el contubernio de intereses económicos y grupos desmovilizados del paramilitarismo². Incluso, algunos favorecidos del PFGB en Urabá son investigados por parte de la Fiscalía General de la Nación³.

¹ Cf. *Acción Social. Consolidación Programa Familias Guardabosques Fase (I, II, III) Familias Guardabosques Productivas Fase (IV)*, 31/ diciembre/ 07. Disponible en www.acionsocial.gov.co [Consultado el 31 de agosto de 2008]; Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. *Cultivos de Coca estadísticas municipales*, julio 2008. Disponible en www.unodc.org [Consultado 2 de septiembre de 2008]

² Moritz Thenhoff, *Alternative Development. Economic interest and Paramilitaries in Uraba*, TNI Drug Briefing N° 27, September 2008. Disponible en www.tni.org

³ "Por desplazamiento forzado a indagatoria empresarios de palma", *El Tiempo*, 23 de diciembre de 2007; "Es una investigación amparada en falsedades", *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2007.

**LABORATORIOS DE PAZ SEGÚN ORGANIZACIÓN Y LUGAR DE INTERVENCIÓN
CON MUNICIPIOS INSCRITOS EN EL PROGRAMA GUBERNAMENTAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO**

Organización	Municipio (Son subrayados los municipios donde también se adelantan PFGB y PP)	Departamento (N° municipios con PFGB y PP)	Región		
Laboratorio de paz I	Programa Paz y Desarrollo del Magdalena Medio	Puerto Nare, Puerto Berrio, Yondó	Antioquia	Magdalena Medio	
		Arenal <u>Cantagallo</u> Regidor, <u>San Pablo</u> , <u>Santa Rosa del Sur</u> , Morales, Río Viejo, <u>Simití</u>	Bolívar 4		
		<u>Aguachica</u> , Gamarra, La Gloria, San Martín, <u>San Alberto</u> .	César 2		
	Barranca, Betulia, <u>Bolívar</u> , Cimitarra, El Carmen, <u>El Peñón</u> , Puerto Parra, Puerto Wilches, Sabana de Torres, Landázuri, Rionegro, San Vicente, Simacota	Santander 2			
Laboratorio de paz II	Prodepaz	Abejorral, Alejandria, <u>Argelia</u> , Cocorna, Concepción, El Carmen, El Peñol El Santuario, El Retiro, Guarne, Guatapé, Granada, La Unión, La Ceja, Marinilla, Nariño, Rionegro, San Francisco, San Luís, San Rafael, San Vicente, Sonson.	Antioquia 1	Oriente Antioqueño	
		Asopatía CRIC	Almaguer, Balboa, Bolívar, Florencia, <u>La Sierra</u> , <u>La Vega</u> , Mercaderes, Patía, <u>San Sebastián</u> , Santa Rosa, Sotará, Timbío, Sucre	Cauca 3	Alto Patía y Macizo Colombiano
			Arboleda, El Rosario, <u>El Tambo</u> , La Unión, <u>Leiva</u> , <u>Policarpa</u> , San Lorenzo, <u>San Pablo</u> , <u>San Pedro</u> , <u>Taminango</u> , Cumbitara, Los Andes.	Nariño 5	
	Consornoc	Abrego, Bochalema, Cacota, Chinácota, Chitagá, Cucuta, Herrán, La Playa, Mutiscua, Ocaña, Pamplona, Ragonvalia, , <u>Sardinata</u> , Silos, Toledo.	Norte de Santander 1	Norte de Santander	
Laboratorio de paz III	Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María	Cordona, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María la Baja, Nepomuceno, <u>San Jacinto</u> , San Juan, Zambrano,	Bolívar 1	Montes de María	
		Chalán, Colosó, Corozal, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Sincelejo, San Onofre, San Antonio del Palmito	Sucre 0		
	Cordepaz	Cubarral, Granada, Guamal, El Castillo, El Dorado, Fuente de Oro, Lejanias, Mesetas, <u>Puerto Lleras</u> , <u>Puerto Rico</u> , San Juan de Arama, <u>Vistahermosa</u> , San Martín de los Llanos, <u>Villavicencio</u>	Meta 4	Región del Ariari	

Fuente: Elaboración del autor con base en Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional www.accionsocial.gov.co y Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. *Cultivos de Coca estadísticas municipales*, julio 2008.

En el caso de los Laboratorios de Paz de los 121 municipios donde se implementa este programa de cooperación, en 70 existen cultivos de coca para usos diferentes a la medicina y la ciencia. Aquí se debe considerar que, desde la perspectiva europea, si bien como estrategia y programa de cooperación los Laboratorios de paz son el emblema del apoyo europeo para el desarrollo en zonas con presencia de cultivos no autorizados, por la misma interpretación europea de “problemas de desarrollo” como causas tanto del conflicto armado como de la existencia de ese tipo de cultivos, los programas adelantados en el marco de los Laboratorios de paz tienen un extenso campo de acción. Pero esto no implica, sin embargo, que incidan en la solución de problemas estructurales del país, como la concentración de la propiedad de la tierra, los privilegios de algunos intereses particulares o las perversidades del modelo económico dominante.

En el departamento del Meta, por ejemplo, donde el programa gubernamental Paz y Desarrollo para atender el desplazamiento forzado y fondos de la Comisión europea financian el tercer Laboratorio de Paz en 14 municipios de la región del Ariari, el ministro de agricultura Andrés Felipe Arias pretendió otorgar a grupos económicos de caucho y palma de aceite la hacienda Carimagua, de 17.000 hectáreas, que por ley había sido destinada a 50.000 familias desplazadas. La noticia causó un debate en el Parlamento colombiano que logró impedir las pretensiones del ministro Andrés Felipe Arias y reveló que en caso de concretar su iniciativa los beneficiarios habrían sido empresarios palmicultores, algunos con familiares en el alto gobierno, que financiaron la campaña presidencial de

Alvaro Uribe Vélez en 2002¹. La investigación que surgió del Parlamento colombiano fue titulada “Carimagua: un modelo desplazador”².

Los PFGB coinciden con regiones de los Laboratorios de Paz, particularmente en el sur de Bolívar, el nordeste antioqueño, el Macizo colombiano y el departamento del Meta. Pero a nivel municipal, en 24 de los 121 municipios que cubren los Laboratorios de Paz, también se adelantan proyectos del PFGB y PP. Observar en ellos, con base en los informes de la ONUDD3, el comportamiento de los cultivos ilícitos de coca durante los últimos años ilustra sobre los resultados del apoyo europeo a los programas de desarrollo alternativo en Colombia. En el Laboratorio de Paz I, en la región del Magdalena Medio, en los municipios de Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití, del departamento de Bolívar, así como en El Peñón y Bolívar del departamento de Santander, y en Aguachica y San Alberto, del departamento del César, coinciden programas para desarrollo alternativo financiados por la Comisión Europea y los programas gubernamentales correspondientes. Pero ni Aguachica ni San Alberto reportan cultivos no autorizados de coca.

¹ Sobre la relación directa entre los incentivos de las políticas gubernamentales en zonas de palma de aceite con el crecimiento del desplazamiento forzado ver Juanita Goebertus Estrada, “Palma de aceite y desplazamiento forzado en zona bananera: trayectorias” entre recursos naturales y conflicto” en *Revista Colombia Internacional*, (67), enero-junio 2008. Disponible en colombiainternacional.uniandes.edu.co

² “El aporte de Palma Sol S.A.”, *El Espectador*, 16 de febrero de 2008; “El roscograma de la tierra en Colombia”, *Semana.com*, 22 de agosto de 2008.

³ Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. *Cultivos de Coca estadísticas municipales*, julio 2008. Disponible en www.unodc.org [Consultado 2 de septiembre de 2008]

MAPA LABORATORIOS DE PAZ



Fuente: elaboración del autor con base información de Acción Social. El mapa de Colombia es tomado de la librería general de The University of Texas at Austin <http://www.lib.utexas.edu/maps/colombia.html>

LABORATORIO DE PAZ I LABORATORIO DE PAZ II LABORATORIO DE PAZ III

En el segundo Laboratorio de Paz, en la zona del Oriente antioqueño, únicamente en el municipio de Argelia confluyen proyectos del PFGB y PP con programas financiados por la Comisión europea. En el Alto Patía-Macizo Colombiano, la misma coincidencia se presenta en los municipios de La Sierra, La Vega y San Sebastián, en el departamento del Cauca, y en El Tambo, Leiva, San Pablo, San Pedro y Taminango en el departamento de Nariño. Pero en La Sierra, San Sebastián, San Pedro y Taminango no existen siembras ilícitas de coca. En Norte de Santander, sólo el municipio de Sardinata contiene cultivos ilícitos y allí se implementan programas del segundo Laboratorio de paz, del PFGB y PP.

En el tercer Laboratorio de Paz, en la región los Montes de María no hay municipios donde coincidan programas gubernamentales de desarrollo alternativo con proyectos financiados por la Comisión europea. Pero en el departamento del Meta, los municipios de Villavicencio, Vistahermosa, Puerto Rico y Puerto Lleras, tienen proyectos de PFGB, de PP y del tercer Laboratorio de Paz. Villavicencio, sin embargo, no presenta cultivos ilícitos, mientras que los otros tres municipios concentran 6.940 hectáreas de cultivos de coca para fines diferentes a la ciencia y la medicina, es decir aproximadamente el 7% del total nacional.

En el conjunto de municipios con cultivos no autorizados de coca donde coinciden programas gubernamentales de desarrollo alternativo con proyectos de los Laboratorios de Paz se observa lo siguiente.

Según datos de julio de 2008, en la región del Magdalena Medio, en los municipios de Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Bolívar y El Peñón, en comparación con los seis años anteriores, los cultivos ilícitos de coca

han disminuido relativamente. Asimismo en Argelia, municipio del oriente antioqueño, y en Sardinata en el Norte de Santander. En la región del Ariari, en los municipios de Puerto Rico y Puerto Lleras también disminuyeron parcialmente los cultivos ilícitos de coca. Al contrario, en comparación con los últimos cinco años, en el municipio de Simití en la zona del Magdalena Medio los cultivos de coca han aumentado significativamente. De la misma forma que en El Tambo, en la zona del Alto Patía-Macizo Colombiano. Allí mismo, en el municipio de Leiva el crecimiento ha sido constante en los últimos cinco años y en La Vega aparecen por primera vez en 2007¹. Por último, en Vista Hermosa, en la región del Ariari, el cultivo ilícito de coca se duplicó entre 2006 y 2007.

A partir de esta descripción, es posible constatar que en los municipios donde la ayuda comunitaria europea respalda los programas de desarrollo alternativo en Colombia para contrarrestar el cultivo de coca para usos diferentes a la ciencia y la medicina, el comportamiento de ese tipo de cultivos es similar a la tendencia nacional entre 2001-2007: persistencia de cultivos ilícitos, disminución relativa en algunas localidades y expansión hacia nuevos municipios².

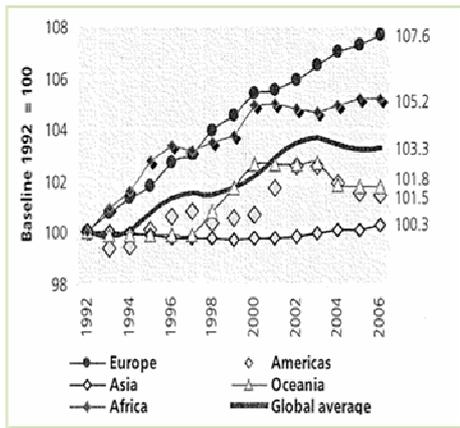
Más aún, si a nivel nacional, de acuerdo con la ONUDD, en Colombia las actuales áreas de coca han aumentado en un 27%, con respecto al año 2007, en la Unión Europea según la misma fuente y los reportes anuales del Observatorio Europeo de las Drogas y

¹ Para una crónica periodística sobre el programa FGB en el municipio de Leiva ver "Plan Piloto para erradicación de coca y violencia en Nariño", en *Semana.com*, octubre 30 de 2008. [Consultado el 30 de octubre de 2008]

² Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. *Cultivos de Coca estadísticas municipales...op.cit*

las Toxicomanías¹, el crecimiento del consumo ilícito de cocaína ha crecido de manera constante desde 1992, época en que, recordemos, se inicia la cooperación técnica y financiera europea para el desarrollo alternativo en Colombia.

Consumo de cocaína sin fines médicos o científicos en el mundo



Fuente: UNODC, *World Drugs Report*, June 2008, p 86

REFLEXIONES FINALES

Generalmente ante los fracasos de las políticas contra el tráfico ilícito de estupefacientes se sugiere mayor ayuda y cooperación para el desarrollo alternativo por parte de los países en donde se concentra el consumo de cocaína, marihuana y heroína sin fines médicos o científicos, con los países que concentran la elaboración y exportación de esos productos². Sin embargo, a pesar de que desde 1990

¹ UNODC, *World Drugs Report*, June 2008, p 86. Los informes anuales del Observatorio Europeo de las drogas y las Toxicomanías, desde 1996, son accesibles en www.emcdda.europa.eu [Consultado el 21 de julio de 2008]

² Cf por ejemplo, International Crisis Group, *La droga en América Latina I: perdiendo la batalla*, Informe sobre América Latina N° 25, marzo 18 de 2007.

países e instituciones de la Unión Europea cooperan con Colombia en la “lucha contra la droga”, y no obstante su respaldo constante a programas de desarrollo alternativo, no ha disminuido ni el consumo ilícito de cocaína (en Europa) ni su producción ilícita (en Colombia).

Al contrario, al observar la evolución creciente del consumo de cocaína sin fines médicos o científicos en los países miembros de la Unión Europea, entre 1992 y 2006, queda al descubierto que la cooperación para el desarrollo alternativo no ha tenido ninguna incidencia en la disminución de ese tipo de producto.

Además ese tipo de cooperación no se ha limitado a los canales comunitarios y a las relaciones bilaterales de los países europeos con Colombia. También se ha realizado, y se realiza, a través de la ONUDD, el máximo órgano multilateral que promueve y gestiona programas de desarrollo alternativo. De sus 20 principales donantes, catorce provienen de la Unión Europea: la Comisión europea, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido y Suecia³.

En realidad los países e instituciones de la Unión Europea conforman un poderoso actor en la concepción y práctica de políticas tradicionales contra el tráfico ilícito de estupefacientes, las cuales consideran el apoyo a programas de desarrollo en zonas de cultivos definidos como ilícitos.

Si la actual estrategia de la Unión

³ Los otros seis países son Australia, Canadá, Japón, Noruega, Suiza y Estados Unidos. Ernestien Jensema, Francisco Thoumi, *Drug policies and the funding of the United Nations Office on Drugs and Crime*, sl.sd. Disponible en www.drug-policy.org [Consultado el 16 de octubre de 2007]

Europea en Colombia, centrada en “paz, estabilidad y desarrollo alternativo”, incluye respaldar al gobierno en su “lucha contra la droga” como un medio para resolver el conflicto armado, las acciones europeas de cooperación complementan las políticas sociales en zonas de conflicto armado y áreas de cultivos ilícitos, acompañando la ejecución de políticas contrainsurgentes.

Sin embargo, la cooperación europea se ha revelado completamente ineficaz para detener el fenómeno de la expansión de cultivos de coca para usos diferentes a la medicina y la ciencia.

La explicación al fracaso del apoyo europeo a programas de desarrollo alternativo en Colombia, en su objetivo de contribuir en la eliminación de la producción y oferta de cocaína para usos no autorizados en Europa, no se debe buscar en problemas estructurales del desarrollo ni en una supuesta debilidad del estado colombiano para planear e implementar programas coherentes de desarrollo que ofrezcan ingresos diferentes a los provenientes de los cultivos ilícitos. Ciertamente ese tipo de problemas condicionan la ejecución de proyectos de desarrollo para poblaciones y zonas con cultivos no autorizados. Los proyectos de desarrollo alternativo además se adelantan en regiones de conflicto armado y en su realización interfieren la corrupción, la desviación de fondos y los intereses de poderes legales e ilegales. No obstante, todas esas problemáticas son consideradas por la ingeniería institucional que, en la Unión Europea y los gobiernos colombianos, elabora y ejecuta las políticas y estrategias de desarrollo alternativo.

En Colombia el conflicto armado y los problemas socio-económicos e institucionales preceden la existencia de cultivos de cannabis, coca y amapola

para producción y comercialización ilícitas de estupefacientes.

La ineficacia del desarrollo alternativo no se debe buscar pues en la implementación de las políticas respectivas ni en el contexto donde se realizan sino en la validez misma de esas políticas, particularmente en el supuesto de la Convención de Viena contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, según el cual favorecer el desarrollo incide en la disminución de la producción y el consumo de sustancias estupefacientes con fines diferentes a la medicina y la ciencia. En casi veinte años de apoyo europeo, por medio de financiación y cooperación técnica para programas de desarrollo alternativo y preferencias comerciales para fortalecer la economía, esa presunción se ha revelado completamente equivocada.

Sin duda alguna los recursos y la cooperación técnica de la UE contribuyen, de manera asistencial y coyuntural, al bienestar de la población de zonas con cultivos definidos como ilícitos. Pero continuar considerando que ese tipo de cooperación incide en la disminución de la elaboración y exportación no autorizada de estupefacientes, y por ende en la disminución de su consumo ilícito, es una falacia. Se impone aceptar la urgencia de plantear la revisión de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sus definiciones de amenazas que para la salud, la sociedad, la economía y las instituciones, representan la producción, comercialización y consumo sin fines médicos o científicos, de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

Pero en el debate sobre la pertinencia de los presupuestos y las orientaciones de la Convención de Viena es indispensable tener en cuenta no

solamente a los gobiernos de los países que concentran productores y consumidores ilícitos. También es fundamental considerar el papel de los actores que controlan la producción, comercialización y ventas globales de estupefacientes y psicotrópicos con

finés médicos o científicos: empresas de la industria química y farmacéutica, la mayoría de las cuales se encuentra en Estados Unidos y la Unión Europea. La forma como se ha construido “el problema de la droga” explica parte de su solución.