

EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA

Cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes

Giovanni Molano Cruz*

RESUMEN

Este artículo presenta un análisis empírico de la cooperación europea con Colombia en programas de desarrollo para zonas con cultivos ilícitos, denominados programas de desarrollo alternativo. La idea central es que esta cooperación forma parte de la política internacional de la Unión Europea contra el tráfico ilícito de estupefacientes. Para la Unión Europea apoyar programas de desarrollo alternativo significa contrarrestar la exportación ilegal de cocaína hacia el mercado europeo. En Colombia, la dinámica de negociación e implementación de esta cooperación ha contribuido a reforzar los programas gubernamentales de desarrollo alternativo y las políticas contra el terrorismo y la producción y exportación ilícitas de estupefacientes.

Inicialmente se expone la transformación de la cooperación europea de respaldo a políticas de paz en apoyo a la política de seguridad democrática. Enseguida se destaca la complementariedad de las políticas de la UE y el Gobierno colombiano sobre desarrollo alternativo y se explica el sentido del uso de la ayuda pública al desarrollo en las políticas de “lucha contra la droga”. En la conclusión se argumenta la necesidad de revisar el acuerdo multilateral que estructura y orienta las políticas de desarrollo para zonas con cultivos ilícitos: la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas firmada en 1988.

Palabras clave: América Latina, política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, política exterior Colombia, desarrollo alternativo, tráfico ilícito de drogas.

SUMMARY

This article presents an empirical analysis of the European Union cooperation with Colombia in development programs for areas with illicit crops, so-called alternative development programs. The central idea is that this cooperation is part of the EU international policy against illicit drug trafficking. EU support for alternative development programs meant to counter the illegal export of cocaine to the European market. In Colombia, the dynamics of negotiation and implementation of this cooperation has helped to strengthen government programs of alternative development and policies against terrorism and production and export illicit narcotics.

The article initially describes the transformation of the support of European cooperation to the peace policy towards the support of the “democratic security” policy. Then it highlights the complementarity between EU policies and the Colombian Government on alternative development and explains the meaning of the use of development aid policies in the “fight against drugs”. Conclusion argues the need to revise the multilateral agreement that guides the policies of development cooperation for areas with illicit crops: the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, signed in 1988.

Key words: Latin America, Commun European Union Foreign and Security Policy, Colombia’s foreign policy, Alternative Development, Illicit drug trafficking

FECHA DE RECEPCIÓN: 03/01/2009

FECHA DE APROBACIÓN: 10/02/2009

* Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y actualmente Investigador Invitado en *United Nations University* – *Comparative Regional Integration Studies*. Las opiniones expresadas son del autor y no reflejan las de las Naciones Unidas. Dirección electrónica gmolanocruz@cris.unu.edu

« Los científicos son cazadores de mitos. Apoyándose en la observación de los hechos, se esfuerzan en reemplazar imágenes subjetivas de eventos complejos, mitos, creencias y especulaciones metafísicas por teorías. Es decir, por modelos de relación que la observación puede verificar, corroborar y corregir »

Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Editions de l'Aube, 1985, p. 58¹

I. Introducción²

Desde hace poco menos de veinte años países e instituciones de la Unión Europea (UE) cooperan con gobiernos colombianos en acciones contra la producción y comercialización ilícitas de estupefacientes. En Colombia, y en general en América Latina, este tipo de cooperación europea es presentado subrayando valores de solidaridad y una particular voluntad de ayuda. Incluso en círculos académicos, gubernamentales y no gubernamentales latinoamericanos y europeos, la UE disfruta de una imagen de actor alternativo a las políticas tradicionales de “guerra contra las drogas”.

A diferencia de otros estudios sobre la cooperación europea contra el tráfico ilegal de estupefacientes, que asumen la UE como *potencia civil* global y se basan en el discurso normativo comunitario³, este artículo propone un análisis empírico de las relaciones entre la UE y el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez sobre un tema: la cooperación comunitaria europea para programas de desarrollo en zonas con cultivos ilícitos⁴, denominados programas de desarrollo alternativo.

¹ Las traducciones al español son del autor.

² Este artículo surge de una investigación más amplia realizada, entre julio y agosto de 2008, a solicitud del *Transnational Institute*. Agradezco a Amira Armenta su 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 trabajo finalmente entregado. Pero soy el único responsable de lo expresado en estas páginas.

³ FUKUMI Sayaka, *cocaine trafficking in Latin America*, Hampshire-Burlington, 2008, pp. 109-137. Cf. LABROUSSE Alain, “La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina” en CAMACHO Alvaro (Ed), *Narcotráfico. Europa, Estados Unidos y América Latina*, Bogotá, Uniandes-CESO, 2006, pp. 39-59; SCHÖNROCK-Martínez Philipp, “The European Union and Security and Defense Policy in the Andean Region”, en Bryan Loveman (Ed), *Addicted to Failure. U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Mayland, Rowman & Littlefield Publisher, 2006, pp. 224-238; Smith Karen, *European Foreign Policy in a changing world*, Cambridge-Malden, Polity Press, 2003, p. 180.

⁴ Sin precisar su significado, algunos autores utilizan las nociones de “cultivos proscritos” o “cultivos de uso ilícito”. Cf. FAJARDO Dario, “Los cultivos proscritos, el campo y la guerra”, *Suma Cultural*, N°3, marzo de 2001, pp. 153-221; SALGADO RUIZ Henry, “Conflicto agrario y expansión de los cultivos de uso ilícito en Colombia”, en *Controversia*, Cinep, N°182, 2004, pp. 61-78. FONSECA Daniel, Gutiérrez Omar, Rudqvist Anders, *Cultivos de uso ilícito en el sur de Bolívar: aproximación desde la economía política*, Bogotá, ASDI-UNDP, 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. Cuando en los informes de las Naciones Unidas, o en los diferentes comités antidroga, se refieren a ‘cultivos ilícitos’ se reconoce implícitamente que la naturaleza y sus expresiones son ilícitas, y eso es muy difícil de aceptar. ¿Por qué calificar con connotaciones jurídicas y morales lo que nos da la naturaleza? 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 artículo utilizamos la denominación “cultivos ilícitos” en la medida en que la normatividad que orienta las acciones y políticas contra el tráfico ilícito de estupefacientes asume 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. Es decir que la ilegalidad de estos productos se limita a algunos de sus usos. En este sentido la denominación “drogas ilegales”, que yo también he utilizado equivocadamente en trabajos anteriores, aunque comúnmente aceptada no corresponde a los principios y definiciones que regulan las políticas mundiales contra el tráfico ilícito de estupefacientes. En realidad, si la denominación “drogas ilegales” es imprecisa, porque son unos usos de ciertas drogas que no están autorizados, el nombre genérico “drogas” refleja, y fortalece, la interiorización de valores morales y de sanidad sobre la peligrosidad del uso de estupefacientes y sicotrópicos sin fines médicos o científicos. Cf. Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas 1988*. Disponible en www.unodc.org

La idea desarrollada es que esta cooperación forma parte de la política internacional de la UE contra el tráfico ilícito de estupefacientes. Para la UE cooperar con programas de desarrollo alternativo en Colombia significa apoyar la eliminación de cultivos ilícitos con el fin de contrarrestar la exportación ilícita de cocaína hacia el mercado europeo. La dinámica de negociación e implementación de esta cooperación, fundamentada en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes de 1988, ha contribuido a reforzar tanto los programas gubernamentales de desarrollo alternativo como las políticas contra el terrorismo y la producción y exportación ilícitas de estupefacientes.

II. La cooperación de la UE: del respaldo a diálogos de paz al apoyo de la seguridad democrática

En 1990, cuando lanzaba su primer “Plan de acción de Lucha contra la droga”⁵, la Europa comunitaria respondió al llamado de ayuda del Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) para “la guerra contra el narcoterrorismo”. Algunos países europeos 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 Colombia⁶. La ayuda europea fue recibida bajo el Gobierno de César Gaviria (1990-1994) y algunos proyectos que financió contribuyeron a sentar las bases para crear, durante el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), el primer organismo estatal dedicado a programas de desarrollo alternativo (Plante). En ese momento, las instituciones comunitarias aprobaron el “Plan de acción global para combatir la droga 1995-1999”, que recomendó adoptar los instrumentos de las políticas comunitarias de cooperación comercial y ayuda al desarrollo en la acción exterior contra el tráfico no autorizado de sustancias estupefacientes y psicotrópicas⁷.

[102]

En abril de 2001, cuando iniciaba su “Plan de Acción de Lucha contra la droga 2000-2004”⁸, la UE destinó para Colombia 105 millones de euros de fondos comunitarios y 225 millones de euros provenientes de los países miembros, 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”⁹. Esos recursos fueron transferidos principalmente en forma de asistencia técnica y financiera. A nivel bilateral, no obstante, España e Inglaterra, los dos países europeos con mayor número de consumidores de cocaína sin fines médicos o científicos¹⁰, también otorgaron ayuda militar al Gobierno Pastrana.

⁵ Este primer plan fue aprobado por el Consejo de la UE el 15 de diciembre de 1990, quince días antes de que la UE suscribiera formalmente a la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes. El plan sugirió: reducir la demanda ilícita de estupefacientes, luchar contra el tráfico no autorizado y mejorar al respecto la coordinación entre los estados miembros. Cf. *Global approach to drugs developed at European Union level* en ec.europa.eu/justice [Consultado el 21 de junio 2008]. Colombia, representada por la administración de César Gaviria, ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes el 14 de junio de 1994.

⁶ Commission of the European Communities. *XXIVth General Report on the Activities of the European Communities* 1990, Luxemburg, OPOCE, 1991, p 337. En 1990 un ecu equivalía aproximadamente a 1,2 dólares.

⁷ Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement concernant un Plan d'Action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue 1995-1999*, COM94/234/Final.

⁸ Este Plan adoptó “el principio de corresponsabilidad” y estableció como objetivos: “mantener la lucha contra la droga como una prioridad mayor de la acción externa e interna”, “continuar con el tratamiento de información gracias a Europol y el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía”, “promover la cooperación internacional, particularmente a través de las Naciones Unidas” y “movilizar los recursos adecuados” en contra del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Cf. Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement concernant un Plan d'Action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue 2000-2004*, le 26 mai 1999, COM/99/239/Final.

⁹ “La Colombie demande à l'Europe d'assumer sa responsabilité dans la lutte contre la drogue”, en *Le Monde*, 23 de enero 2001.

¹⁰ EMCDDA, *Annual report on the state of the drugs problem in the European Union*, Lisbon, November, 2007, p 14. Disponible en www.emcdda.europa.eu [Consultado el 11 de agosto de 2008]

La principal herramienta de ayuda comunitaria europea fue denominada “Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio”, un programa de cooperación financiera y técnica destinado a apoyar la política de paz del Gobierno Pastrana. Para desarrollar este programa de cooperación, el 25 de febrero de 2002 la administración Pastrana y la Comisión Europea (CE) firmaron un convenio de financiación conjunta a la organización Programa Paz y Desarrollo del Magdalena Medio (PPDMM)¹¹, cuya zona de acción en el sur del departamento de Bolívar correspondía al área prevista dos años antes por la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Gobierno para iniciar diálogos de paz¹². El convenio estableció dos fases para el desarrollo de la cooperación acordada¹³. Para la primera, con una duración de tres años, se pactó que el Gobierno colombiano aportaría 2.220.000 euros y la CE 14.800.000 euros; para la segunda, proyectada para cinco años, los montos convenidos, respectivamente, fueron 5.200.000 y 20.000.000. No obstante, 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 estrategia comunitaria europea con el país.

Esta estrategia 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 UE en el país. Si bien este programa de cooperación estaba inscrito principalmente en el apoyo europeo a la política de paz del Gobierno colombiano, la estrategia comunitaria europea también destacó 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”¹⁴.

[103]

Es decir que en Bruselas, el Laboratorio de paz fue concebido al mismo tiempo como eje de la estrategia hacia Colombia y como un programa específico de cooperación técnica y financiera. En este contexto, el acuerdo firmado en febrero de 2002 con el Gobierno Pastrana para financiar las actividades de la organización PPDMM, se hizo operativo durante el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez.

El desarrollo alternativo en la política de seguridad democrática

El “Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Hacia un Estado Comunitario” de la administración Uribe, en sus párrafos relativos al “Desarrollo de Zonas deprimidas y de conflicto” de la política de

¹¹ El PPDMM recibe financiación de: el estado colombiano (ECOPETROL, Departamento Nacional de Planeación, Oficina de la Presidencia de la República), los gobiernos de Cuba, Suecia, Suiza, Estados Unidos, Japón, organismos especializados de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Comisión Europea, la Organización Mundial para las Migraciones, la Corporación Andina de Fomento, Secours Catholique, Christian Aid, Caritas Internacional, el CINEP y la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo. Para un enfoque del “desarrollo alternativo” desde el PPDMM ver Katz Mauricio, “Experiencia del desarrollo alternativo en el Magdalena Medio” en CASTAÑEDA Dorly, CASTRO Monica, MEDINA Andrés, *Cultivos Ilícitos en Colombia*, Bogotá, Uniandes-Compartir-UNDCP, 2001, pp. 181-186.

¹² “Diálogos con el ELN en el Sur de Bolívar”, *El Tiempo*, abril 22 de 2000; “Embajador Londoño se reunió ayer con ELN”, *El Tiempo*, abril 23 de 2000; “En firme el despeje para el ELN”, *El Tiempo*, abril 25 de 2000; “Arrecia negativa a la zona de encuentro del ELN”, *El Tiempo*, abril 29 de 2000; “El acuerdo del Sábado Santo”, *El Tiempo*, abril 30 de 2000; “ELN ofrece garantías a despeje”, *El Tiempo*, mayo 6 de 2000.

¹³ *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.

¹⁴ European Commission, *Country Strategy Paper Colombia 2001-2006*, p 23-26 Disponible en ec.europa.eu [Consulté le 11 février 2003]. Este documento fue remplazado por European Commission, *Country Strategy Paper Colombia 2002-2006*, el cual también considera el Laboratorio de Paz en los rubros de cooperación financiera y técnica, pp. 18-19.

“Seguridad Democrática”, incluyó el “Programa de Desarrollo Alternativo” como complemento de la estrategia de “combate al narcotráfico y al crimen organizado”. Y en los apartes sobre “política de relaciones exteriores y cooperación internacional”, el plan del primer Gobierno Uribe definió el tema “desarrollo alternativo” como una prioridad, y a las mesas de donantes como un medio para “la consecución de objetivos políticos, diplomáticos y, especialmente, financieros”¹⁵. Así, el tema de desarrollo alternativo quedó inscrito en cuestiones de seguridad interna y política exterior.

La administración Uribe colocó en primer plano la estrategia de atacar el tráfico ilícito de estupefacientes 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. Bajo este enfoque los batallones militares “anti-narcóticos”, creados y entrenados durante el Gobierno Pastrana, asumieron el apoyo de aspersiones aéreas, atacando principalmente a la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y operando como unidades de reacción rápida¹⁶.

El 3 de marzo de 2003 el Gobierno aprobó el “Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006”, constituido por dos programas: “Familias Guardabosques” y “Proyectos Productivos”¹⁷. Los proyectos de desarrollo alternativo serían para “proveer opciones lícitas de empleo e ingresos a las comunidades que se comprometían a mantener libres de ilícitos aquellas zonas que hayan sido objeto de erradicación previa”. Además, el Gobierno precisó que el énfasis no estaría en factores económicos sino en “las comunidades y sus formas organizativas”. Y confirmó que los proyectos

[104]

Cuadro I

COSTOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN PROYECTADOS PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO DURANTE EL PERIODO 2003-2006

Programa	Pesos colombianos de 2003	Porcentaje
Familias Guardabosques		
Estado colombiano	237.649.142.062	35.6%
Fondos externos	430.610.600.000	64.4%
Subtotal	668.259.742.062	100%
Proyectos Productivos		
Estado Colombiano	21.133.000.000	8%
Fondos externos	244.745.000.000	92%
Subtotal	265.878.000.000	100%
Subtotal Estado Colombiano	258.782.142.062	27%
Subtotal fondos externos	675.355.600.000	73%
Total	934.137.742.062	100%

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

¹⁵ Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*, DNP, 2002. Disponible en www.dnp.gov.co [Consultado el 20 de junio 2008]

¹⁶ Para una ilustración sobre el apoyo del ejército al programa gubernamental de desarrollo alternativo ver GUERRERO FORERO Ana Cristina, “Ayuda efectiva, infalible y segura. El Ejército colombiano en la erradicación de cultivos ilícitos”, en *Periódico en Guardia...por Colombia*, enero 31 de 2006. Disponible en www.ejercito.mil.co [Consultado el 13 de mayo de 2008]

¹⁷ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3218 *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*, Bogotá D.C., Marzo de 2003.

previstos estaban inscritos en “el modelo de seguridad democrática, que incluye la estrategia del combate contra las drogas ilícitas”. Del presupuesto proyectado con este fin hasta 2006, se consideró que el 73% provendría de fuentes exteriores (Ver cuadro I). Con esas cuentas, la consejera para el Plan Colombia, Sandra Suarez, inició en Europa la promoción del programa de desarrollo alternativo y la búsqueda de fondos para su financiación en una eventual mesa de donantes¹⁸.

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”. 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”¹⁹. A nivel bilateral, Francia y España, junto con Suiza, mantuvieron la posición de participar activamente en la promoción de una solución política y negociada al conflicto armado. Al mismo tiempo, el Reino Unido reiteró “cooperar con el país sudamericano en su lucha contra el narcotráfico y el terrorismo”²⁰, y España también confirmó la continuación de su cooperación militar “para luchar contra el narcoterrorismo”²¹.

El alto representante para la política exterior y de seguridad común, Javier Solana, comunicó el fortalecimiento de la posición de las instituciones comunitarias de apoyar la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, la lucha contra el terrorismo y las iniciativas de paz del Gobierno colombiano. El comisario europeo de relaciones exteriores, Christopher Patten, expresó una opinión similar. Además afirmó que la ayuda europea con Colombia busca “combatir las causas que subyacen a la violencia y al terrorismo”. Al respecto subrayó que “el ‘Laboratorio de Paz’ en el Magdalena Medio es un buen ejemplo del tipo de la asistencia que queremos prestar”²².

[105]

La conferencia de Londres: reorientación de la cooperación sin condiciones

El 10 de julio de 2003 en la ‘Reunión de Londres sobre apoyo internacional a Colombia’ el Gobierno Uribe presentó el documento “Una coalición internacional por la paz de Colombia” con las áreas prioritarias que consideraba demandaban cooperación externa. Allí se incluyó “desarrollo alternativo, sustitución de ingresos, proyectos forestales y agroforestales, familias guardabosques, programa de reforestación de micro cuencas, infraestructura agrícola, desarrollo rural y microempresarial, proyectos comunitarios, sistemas de saneamiento para resguardos indígenas y comunidades”²³. Todo un programa de desarrollo social y económico para zonas rurales. Sin embargo, el destino de los fondos sería principalmente los programas de desarrollo alternativo inscritos en “la lucha contra la droga” y políticas sociales en zonas del conflicto armado.

¹⁸ “Plan Colombia, en busca de donantes”, *El Tiempo*, 20 de marzo de 2003, “Mesa de aportantes (sic) para países amigos”, *El Tiempo*, 24 de marzo de 2003.

¹⁹ Declaración de la Presidencia, en nombre de la UE, sobre la investidura del Presidente de Colombia Dr. Álvaro Uribe Vélez. *Nota de Prensa*, Bruselas, 8 de agosto de 2002.

²⁰ “Uribe consigue ayuda de Blair”, 17 de julio 2002, *BBC.Mundo.com*

²¹ “España entregará 8 aviones de combate mirage a Colombia para luchar contra el narcoterrorismo”, *El País*, (Madrid), 1 marzo 2003. Norbey Quevedo, Martha Rojas, “El arsenal secreto con España. Se consolida acuerdo de ayuda militar”, *El Espectador*, 20 de noviembre de 2003; “España ayuda a Colombia a luchar contra la guerrilla con tanques, obuses y aviones”, *El País*, (Madrid), 26 de febrero 2004.

²² “Si Farc dejan el terrorismo se abre interlocución con Europa. Afirma Javier Solana”, *El Tiempo*, 23 de marzo 2003. “No se debe negociar bajo presión terrorista”, afirma comisario de relaciones exteriores de la CE”, *El Tiempo*, Mayo 13 de 2003.

²³ “Una coalición internacional por la paz de Colombia”. Disponible en www.accionsocial.gov.co [Consultado el 15 de agosto de 2008]

La reunión de Londres no fue la mesa de donantes esperada por el Gobierno. Pero 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”. Los participantes igualmente manifestaron su firme respaldo a los organismos especializados de las Naciones Unidas en el país y saludaron el compromiso del Gobierno para implementar las recomendaciones de esos organismos internacionales y proteger 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 (sic)”²⁴. En este contexto, en diciembre de 2003, la CE suscribió con el Gobierno un proyecto para financiar conjuntamente un segundo Laboratorio de paz.

La noticia fue confirmada en la prensa por Nicola Bertolini, funcionario de la Delegación de la CE en Bogotá, quien ante la pregunta del periodista “¿a qué está condicionado el apoyo de la UE?” respondió: “a la búsqueda de una solución negociada y al respeto de las recomendaciones en derechos humanos”. Las condiciones eran pues dos propósitos expresados por el Gobierno colombiano. 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. La entrevista con el funcionario apareció bajo el título “La UE condiciona ayuda a Colombia al desempeño en derechos humanos”²⁵, y esa interpretación de los periodistas coincide con la de algunos analistas²⁶. Pero la declaración de Londres, que no tuvo firma ni mampara institucional que avalara lo enunciado²⁷, no estableció ninguna condición al Gobierno Uribe. Los compromisos consignados en la declaración fueron más del orden de la concertación política entre donantes de ayuda pública al desarrollo y el Gobierno Uribe, que aún no había cumplido un año. Los participantes en la reunión de Londres expresaron su acuerdo de continuar y revisar la orientación de su cooperación con Colombia. Y el Gobierno manifestó acatar las sugerencias de las Naciones Unidas. No obstante, la UE sí ejerció una presión política.

[106]

²⁴ *London Declaration, July 10, 2003. London Meeting on International Support for Colombia*. Disponible en www.hchr.org.co [Consultado el 11 de diciembre de 2007]. De acuerdo con este documento los países representados fueron Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, Japón, México, Noruega y 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 UE. Pero la declaración no precisa cuáles de los, en ese momento, 25 países comunitarios enviaron delegaciones, o cuáles de las instituciones y entidades comunitarias europeas estuvieron representadas.

²⁵ “UE (UE) condiciona ayuda a Colombia al desempeño en derechos humanos”, *El Tiempo*, diciembre 1 de 2003.

²⁶ RAMÍREZ Socorro, “Actores europeos ante el conflicto colombiano”, en Francisco Gutiérrez, María Emma Wills, Gonzalo Sánchez, *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma-IEPRI, 2006, pp. 93-94.

²⁷ Sin mencionar la fuente un informe del *International Crisis Group* adjudica la declaración de Londres a “los ministros de relaciones exteriores de la UE”, ver ICG, *La reelección de Uribe: ¿puede la UE ayudarlo a Colombia a desarrollar una estrategia de paz más equilibrada?*, Informe sobre América Latina N° 17, junio 8 de 2006, p.16. Pero en una publicación de la Delegación de la CE en Bogotá se afirma, en tono más realista, que “la UE jugó un rol fundamental en la reunión de Londres del 10 de julio de 2003 que dio como resultado la ‘Declaración de Londres’”, ver Delegación de la CE en Colombia, *La UE y Colombia*, s.l. s.f. Sobre éste 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 comisaría para las relaciones exteriores, Benita Ferrero-Walder, presenta la organización e instituciones de la UE e información general sobre el dialogo político, las relaciones comerciales, culturales y de cooperación a nivel bilateral y comunitario con Colombia, y fue publicado por la delegación de la CE en Colombia. No obstante, la última línea precisa: “El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la opinión oficial de las instituciones de la UE. Se autoriza su reproducción total o parcial indicando la fuente”.

El 21 de enero de 2004 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 otorgando 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”²⁸.

Patten regresó a Bruselas y el 26 de enero de 2004 los ministros de relaciones exteriores de los países miembros de la UE expidieron una declaración que señaló la importancia de que el marco jurídico para la desmovilización de grupos paramilitares respetase la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. El Consejo de ministros 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 Londres²⁹. Frente a la presión europea el Gobierno colombiano tuvo una doble reacción.

El 30 de enero presentó al 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”, uno de los cuales fue “desarrollo productivo y alternativo”³⁰. Y diez días después, el presidente Uribe viajó a Europa para explicar su programa gubernamental, incluido el estatuto antiterrorista, y con la intención de concretar una mesa de donantes para el país. Uribe fue recibido en el Parlamento Europeo (PE) y por los Gobiernos de Berlusconi y Schröder. Durante su visita al PE unos eurodiputados criticaron el programa gubernamental del mandatario colombiano por medio de una protesta simbólica. Otros, al parecer los más radicales, decidieron salirse mientras el presidente Uribe hacía su discurso. Pero de la eurocámara no surgió ninguna propuesta específica para condicionar o comprometer el desembolso de recursos financieros otorgados al Gobierno colombiano³¹.

[107]

²⁸ “Esperamos que Colombia cumpla sus compromisos”, *El Tiempo*, enero 19 de 2004; “Dura respuesta a Europa”, *El Tiempo*, enero 20 de 2004.

²⁹ “Declaración sobre Colombia adoptada por el Consejo de relaciones exteriores de la UE 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]

³⁰ Los otros cinco temas fueron: bosques, reincorporación a la civilidad, fortalecimiento del estado de derecho y derechos humanos, programas regionales de desarrollo y paz, y desplazamiento forzado. Cf. 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

³¹ Las posiciones de los parlamentarios europeos relativas a la situación de los derechos humanos, los derechos laborales, la crisis humanitaria y el conflicto armado en Colombia, incluida la ampliamente difundida resolución sobre el Plan Colombia de febrero de 2001, generalmente no van más allá de declaraciones formales, o actos simbólicos, en grupo o individuales. Si bien son eficazmente reproducidas en los medios de comunicación, las iniciativas sobre Colombia de los eurodiputados contrastan enormemente con las posiciones del Congreso de Estados Unidos donde, por ejemplo, se ha bloqueado la firma de un tratado de libre comercio de ese país con la administración Uribe Vélez por la violación de derechos humanos y derechos sindicales en Colombia. De su parte la Comisión Europea, inició el 13 de febrero de 2009 una serie de cuatro rondas de negociación con el gobierno colombiano para firmar un acuerdo de libre comercio. Sin embargo, las protestas y declaraciones de los eurodiputados nunca han evocado, según los documentos consultados, el primer artículo del convenio que rige las relaciones entre Colombia y la UE. Este artículo, presente en todos los acuerdos de cooperación entre la UE y América Latina, versa sobre el “Fundamento democrático de la cooperación” y funge como “cláusula democrática y de derechos humanos” en los documentos oficiales europeos comunitarios sobre las relaciones con América Latina. Cf. “Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Ecuador, la República del Perú y la República de Venezuela”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 29 de abril 1998, L127, pp 11-24. Disponible en eur-lex.europa.eu [Consultado el 26 de enero 2008]

En Europa el presidente Uribe no logró definir ninguna mesa de donantes. Pero su visita dejó réditos políticos y compromisos concretos. Los presidentes del PE y la CE, Pat Cox y Romano Prodi, le expresaron el apoyo de la UE a su Gobierno. De sus homólogos italiano y alemán, el mandatario colombiano también recibió respaldo para su política de “seguridad democrática”. Incluso el canciller Schröder se comprometió a impulsar en la UE la inclusión de la guerrilla ELN en la lista europea de terroristas, como se haría en abril de ese año. Además, acompañado por Javier Solana, el presidente Uribe asistió a la firma entre los directores de la Policía Nacional de Colombia y Europol de un acuerdo de cooperación para el intercambio estratégico y técnico de información³².

La Conferencia de Cartagena: “los hechos son los hechos”

Con el regreso de Uribe al país, el Gobierno emprendió la elaboración de un nuevo programa para desarrollar los acuerdos suscritos con la CE 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 desplazada³³. El nuevo programa gubernamental adoptó el esquema de financiación del PPDMM. Por ello el programa “Paz y Desarrollo” fue “articulado institucional, temática y geográficamente con los Laboratorios de Paz cofinanciados por la UE”³⁴. Asimismo se estableció en la Agencia Presidencial para la Acción Social y 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 iniciativas de Desarrollo y Paz tanto del crédito [del Banco Mundial] Paz y Desarrollo como de los laboratorios de paz de la UE”³⁵.

[108]

A diferencia de la primera experiencia, 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 de las zonas geográficas previstas por el programa gubernamental de desarrollo alternativo: Norte de Santander, Oriente Antioqueño y Macizo colombiano-Alto Patía³⁶. 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.

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, los

³² “Javier Solana, EU high representative for CFSP, met with Alvaro Uribe Vélez, president of Colombia, and presided over signature of ‘Europol-Colombia Agreement’”, Brussels, 9 February 2004. Disponible en www.consilium.europa.eu [Consultado junio 22 de 2008]

³³ 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.

³⁴ *Idem*, p. 4. Bajo este esquema las fuentes financieras externas de los programas de cooperación Laboratorios de paz quedaron estructuradas principalmente en dos pivotes. Por una parte, los préstamos del Banco Mundial destinados al programa “Paz y Desarrollo”, y por la otra, la ayuda técnica y financiera de la Comisión Europea.

³⁵ MONTENEGRO Trujillo Santiago, *Departamento Nacional de Planeación, Informe al Congreso 2004-2005*, Bogotá, julio de 2005, p. 101.

³⁶ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3218 *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*, ob. Cit., pp. 16-17.

procesos de desarrollo y la sociedad civil³⁷. Las palabras de Koetsenruijter reflejaban cómo las acciones de la UE en Colombia adoptan frecuentemente una estratégica y aséptica distancia política. Si bien se estaba respaldando directamente la política gubernamental de desarrollo alternativo, los intereses europeos por contrarrestar los cultivos ilícitos e incidir de esta forma en la eliminación de la producción y exportación ilícitas de cocaína para usos no autorizados en Europa, fueron cubiertos con el manto del discurso de la cooperación al desarrollo.

Más aún, a juicio de funcionarios de la Delegación de la CE en Bogotá, el segundo Laboratorio de Paz, significaba la ratificación de “la apuesta de la UE a una solución no militarista del conflicto”³⁸. Es decir que la cooperación militar de Reino Unido y España con el Gobierno no entraba en las apuestas por Colombia anunciadas por funcionarios comunitarios³⁹, y esta opinión de los funcionarios europeos es similar a la interpretación de algunos analistas⁴⁰. Entretanto, para el Gobierno colombiano el convenio de financiación con la CE para poner en marcha el “II Laboratorio de Paz” representó recursos para 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”.

Al año siguiente, 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, de la CE. El evento permitió el encuentro del Gobierno al más alto nivel⁴¹, con diplomáticos de Europa, Estados Unidos, América Latina y Asia, y funcionarios de organismos financieros multilaterales y agencias nacionales de cooperación al desarrollo.

[109]

Durante la conferencia no hubo mayor discusión cuando en su discurso de apertura el presidente Uribe anunció que en Colombia no había conflicto armado, en parte porque los diplomáticos habían sido informados de la novedad antes de la conferencia⁴². 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 [agregó], es la realidad de la crisis social, de la crisis humanitaria”. La alocución presidencial se estructuró en

³⁷ “Palabras del Embajador – Jefe de la Delegación de la CE para Colombia y Ecuador, Adrianus Koetsenruijter, en el lanzamiento del II Laboratorio de Paz en la región del Macizo colombiano/Alto Patía”, en *Qué hay de nuevo*, Delegación de la CE para Colombia y Ecuador, marzo 31 de 2004. Disponible en www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 23 febrero de 2008]

³⁸ BERTOLINI Nicola, “Laboratorios de Paz: la apuesta de la UE a una solución no militarista del conflicto”, en Hernando Gómez Buendía (Dir), *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*, 2003, UNDP, Bogotá, p. 461.

³⁹ 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 Bertolini, “El periodismo, ejercicio fundamental de la democracia y la paz”, junio 6 de 2003, en Temas Especiales, Delegación de la CE para Colombia y Ecuador www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 23 febrero de 2008]

⁴⁰ PUYO Tamayo Gustavo Adolfo, “La política exterior colombiana frente a la Unión Europea en la década de 1990”, en ARDILA Martha, Cardona Diego, Tickner Arlene, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-Fescol/ Hanns Seidel Stiftung, 2002, p. 407.

⁴¹ 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 Aristizabal.

⁴² “Uribe es de centro dice su mano derecha”, *El Tiempo*, febrero 1 de 2005.

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 del estado en todo el país. Sus estadísticas fueron objetadas por organizaciones sociales que además señalaron el incumplimiento por el Gobierno de las recomendaciones de las Naciones Unidas. Los Gobiernos europeos compartían estas inquietudes pero hicieron énfasis 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, que tampoco tuvo firma alguna o membrete institucional, no mencionó ningún conflicto armado ni ninguna crisis humanitaria. Pero ratificó la cooperación con el Gobierno “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”. También consignó “el compromiso [de los participantes] de continuar el apoyo de la Cooperación Estratégica Internacional en una forma decisiva y concreta” y el respaldo a las negociaciones con los paramilitares⁴³. Eneko Landaburu dijo entonces, respondiendo al vicepresidente colombiano, que “Europa no quiere tener una actitud imperialista”. Y aclaró que en la reunión de Cartagena “el Gobierno presentó lo que ha logrado desde el 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”⁴⁴. Haciendo eco de la percepción de una parte de ciudadanos, de las áreas urbanas, que viajaban de paseo por las carreteras escoltados por unidades de policía y ejército y se sentían libres y seguros.

[110]

Sin embargo, desde 2002 investigaciones ampliamente difundidas demostraban que en Colombia la exclusión social, la violación de derechos humanos y la concentración de la tierra y la riqueza también eran hechos concretos⁴⁵. 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 para que el proceso de negociación y desmovilización de grupos paramilitares no fuese una amnistía camuflada. Pero esa preocupación, como veremos, no estuvo acompañada de una voluntad política para asumir responsabilidades.

Respaldo mundial para el desarrollo alternativo en Colombia

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 “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”⁴⁶ ante los representantes de los países participantes en las reuniones de Londres y Cartagena. El apoyo de Calvani y los delegados de países participantes

⁴³ *Declaración de Cartagena*, Cartagena de Indias, febrero 3 y 4 de 2005. En www.accionsocial.gov.co [Consultado el 13 de julio de 2008]

⁴⁴ “Europa no quiere tener una actitud imperialista”, *El Tiempo*, 5 de febrero 2005.

⁴⁵ GARAY Salamanca Jorge Luis, *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, ob.cit* ; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, *El Embrujo Autoritario*, Bogotá, Antropos, 2003.

⁴⁶ “Avances en erradicación de cultivos”, *El Tiempo*, marzo 3 de 2005.

en las conferencias de Londres y Cartagena, incluido Estados Unidos, se materializó en el apoyo absoluto a resoluciones sobre desarrollo alternativo y control de precursores químicos presentadas por la diplomacia colombiana. Este respaldo internacional amplió las posibilidades para el Gobierno 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 científicos⁴⁷. Pero la concertación entre la adjudicación de recursos de cooperación y el compromiso del Gobierno de Uribe Vélez de respetar los términos de la declaración de Cartagena no siguió una línea rígida o preestablecida.

En junio de 2005, el director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y 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, Luís Carlos Restrepo, que prohibía “la inclusión de actividades humanitarias que impliquen contacto con los grupos armados”⁴⁸. 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 dijo “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”⁴⁹.

En otras palabras, el Gobierno condicionó la continuación de respaldo al acuerdo firmado con la UE para financiar conjuntamente las actividades del PPDMM. El hecho, al menos en los documentos consultados, no generó ninguna declaración en la UE. 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.

[111]

En este contexto, el 21 de junio, el Congreso colombiano, en medio de fuertes críticas provenientes de las Naciones Unidas y organizaciones colombianas y extranjeras no gubernamentales, aprobó la ley 975 para la reincorporación de grupos armados organizados al margen de la ley⁵⁰, publicitada como ley de justicia y paz. Y nueve días después 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, sus aliados europeos fieles en respaldar el “combate del terrorismo y las drogas”. El objetivo del viaje fue explicar la nueva ley, anunciar garantías para la inversión y buscar apoyo político y económico⁵¹.

⁴⁷ “Abrumador respaldo a resoluciones sobre desarrollo alternativo y control de precursores químicos, presentadas por Colombia ante la ONU”, Marzo 11 de 2005. En la página en línea de la Embajada de Colombia en Austria. www.embcol.or [Consultada el 26 de julio de 2008]

⁴⁸ 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].

⁴⁹ “Contacto con guerrilleros o paras puede ser rebelión”, *El Tiempo*, junio 14 de 2005; “Pusieron en riesgo proyectos sociales”, *El Espectador*, 19-25 de junio de 2005.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Un mes antes el vicepresidente Santos Calderón ya había difundido en España algunos de los argumentos para apoyar las políticas gubernamentales. SANTOS Calderón Francisco, “La UE, los derechos humanos y el consumo de cocaína”, *El País*, (Madrid) mayo 31 de 2005.

El mandatario colombiano, que viajó acompañado de ochenta empresarios según informó la prensa, se comprometió a que fuesen consideradas la verdad y reparación a las víctimas en la aplicación de la ley 975. Además pidió al primer Gobierno de José Luís Zapatero (2004-2008) que “España interceda ante la UE para que ese bloque cree una comisión que verifique la aplicación de la ley Justicia y Paz”⁵². Su osada iniciativa, aunque consecuente con las declaraciones europeas, no tuvo ni eco ni replica en los países e instituciones de la UE.

Pero España y Reino Unido -que habían sido objetivo de atentados terroristas en 2004 y 2005 respectivamente- sí confirmaron el apoyo militar y el respaldo a las políticas para la desmovilización de los grupos paramilitares y el “combate contra el terrorismo y la droga”⁵³. En octubre de 2005, el Consejo de la UE, repitió su apoyo “a la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado interno”, y avaló la ley 975 de 2005 declarando 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. Además el documento comunitario aludió a la declaración de Cartagena y de nuevo anunció la disposición europea para trabajar con el Gobierno colombiano, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas y los asistentes a Londres y Cartagena para que fuesen cumplidas las recomendaciones sobre derechos humanos. Por medio de esta declaración los países europeos también reiteraron la importancia de un acuerdo humanitario y ofrecieron su ayuda para las víctimas del conflicto, actividades de reconciliación local y desmovilización de los niños soldados⁵⁴.

III. La complementariedad de las estrategias de desarrollo alternativo

[112]

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” debe ser 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 las rutas del tráfico”⁵⁵. Su implementación coincidió con la preparación en Colombia del tercer Laboratorio de paz.

La formulación del tercer Laboratorio de paz comenzó en mayo de 2005 y culminó en marzo de 2006 con la firma de un convenio entre el Gobierno Uribe y la CE 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 Meta⁵⁶. El programa, proyectado para cinco años, recogió las experiencias de los Laboratorios de paz precedentes. Pero a diferencia del primer Laboratorio de paz, el tercero estaba desprovisto de cualquier contexto de promover un proceso político de paz. Incluso su elaboración e implementación estuvieron al margen de la propuesta de impulsar un acuerdo humanitario entre la guerrilla FARC y el Gobierno en una zona de seguridad de 180 km²,

⁵² “Uribe pide verificación europea”, *El Tiempo*, julio 13 de 2005.

⁵³ “El terrorismo será el tema central del encuentro entre los presidentes Uribe y Blair”, *El Tiempo*, julio 14 de 2005.

⁵⁴ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre Colombia*. Sesión 2678, Asuntos Generales, Luxemburgo, 3 de octubre de 2005; “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 CE 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]

⁵⁵ 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)* Disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c22568.htm> [Consultado el 15 de junio 2006]

⁵⁶ 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 [Consultado el 15 de mayo de 2008]

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 hecho, la región de los Montes de María se caracteriza por ser zona de conflicto armado con altos indicadores de desplazamiento forzado. Y en el departamento del Meta, además del conflicto armado, las fumigaciones sobre los cultivos ilícitos también originan movimientos migratorios⁵⁷. Pero el hecho significativo en la preparación del tercer Laboratorio de paz fue que 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 claves que puedan ser integrados en una estrategia global del desarrollo alternativo integral de la UE en Colombia”. Esta estrategia europea de desarrollo alternativo integral iniciada en el Meta implica “fomentar el desarrollo alternativo agrícola, industrial o de servicios, en condiciones de integralidad y sostenibilidad (sic) económica y ambiental, destinados a favorecer la sustitución voluntaria y prevenir la expansión de los cultivos de uso ilícito”. De esta forma, buscando favorecer la sustitución de cultivos ilícitos, la estrategia europea marca una diferencia con el Programa Familias Guardabosques que exige la erradicación previa de las siembras no autorizadas. El plan europeo de desarrollo alternativo integral considera además que su realización incluya las proposiciones de los habitantes y organizaciones campesinas de tal forma que “sirva como efecto demostrativo frente a la política tradicional de erradicación”⁵⁸. Así, a partir del modelo de desarrollo alternativo en el Meta, se busca establecer una alternativa al modelo predominante de erradicación en Colombia: las aspersiones aéreas.

[113]

El propósito sin duda es loable pero se convierte en una quimera frente a la realidad, en recursos financieros y dimensiones geográficas, de la política de fumigaciones de cultivos ilícitos del Gobierno colombiano. Entre 2002 y 2006, únicamente en el Meta fueron fumigadas 52.725,89 hectáreas. Y a nivel nacional, 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 hectáreas⁵⁹, equivalentes a 9.305 Km²⁶⁰.

Es verdad que en el convenio de cooperación firmado con el estado para desarrollar el tercer

⁵⁷ 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]

⁵⁸ VINCENTI Franceso, Rudqvist Andres, Van Sluys Fred, Tascón Felipe, ob. cit. pp. 40-42.

⁵⁹ 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 agosto 2008] Para el año 2007 ver “Más de mil millones ha pagado el Estado por daños causados por fumigaciones” en *El Tiempo*, agosto 16 de 2008.

⁶⁰ A título ilustrativo, bajo el mandato de Uribe Vélez se ha fumigado una superficie superior al área 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).

Laboratorio de paz, la CE 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 fuesen objeto de “fumigaciones por parte del Gobierno nacional”⁶¹. Es decir, si la UE no ha condicionado el desembolso de recursos comunitarios para Colombia, las oficinas encargadas de gestionar esa ayuda en la CE sí han condicionado la forma de ejecución de los fondos comunitarios del tercer Laboratorio de paz.

Sin embargo, la posición de los países europeos ante la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia no es suficientemente clara. Según 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. 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”⁶².

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, la presión también se haría sobre Estados Unidos, principal promotor externo y fuente de financiación de ese tipo de acciones⁶³. Pero ello no es posible por la sencilla razón de que las acciones estadounidenses de “guerra contra la droga” tienen los mismos objetivos que la “lucha contra la droga” de la UE, uno de los cuales es apoyar la eliminación de los cultivos de coca destinados a la fabricación de cocaína para usos diferentes de la medicina y la ciencia en Europa y Estados Unidos. Las discrepancias entre Estados Unidos y la UE sobre programas de desarrollo alternativo son simplemente de orden técnico. Y, como en Colombia, el desarrollo alternativo está inscrito en sus políticas exteriores contra el tráfico ilícito de estupefacientes.

[114]

La política exterior de la “lucha contra la droga y el combate al terrorismo”

En el “Plan nacional de Desarrollo 2006-2010”, el segundo Gobierno Uribe destacó que adelantaría “a nivel internacional, una activa campaña contra el consumo de estupefacientes”. Además destacó el combate “al terrorismo y el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado” como el eje central en la consolidación de la política de seguridad democrática y anunció que “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)”⁶⁴. Bajo este esquema, por una parte, el ministerio de defensa reforzó su protagonismo en la ejecución de la política de seguridad democrática, cristalizando definitivamente la confluencia entre seguridad y defensa característica de las políticas gubernamentales; y por otra parte, se continuó con una política exterior de mantenimiento del suministro de recursos foráneos para “el combate del terrorismo y la lucha contra la droga”.

En el activismo internacional del segundo Gobierno Uribe, además de una tercera conferencia

⁶¹ VINCENTI Franceso, Rudqvist Andres, Van Sluys Fred, Tascón Felipe, *Tercer Laboratorio de Paz... ob. Cit.*, p. 20.

⁶² *Erradicación de Cultivos Ilícitos*. Dirección de Antinarcóticos. Policía Nacional de Colombia. Disponible en www.policia.gov.co [Consultado el 20 de agosto de 2008]

⁶³ 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

⁶⁴ 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]

internacional sobre el país, han sobresalido dos campañas. La primera, denominada “La maldición de la cocaína”, fue lanzada por el vicepresidente Francisco Santos Calderón en el “Diálogo sobre responsabilidad compartida y el problema global de drogas ilícitas”, organizado por el Gobierno colombiano en Londres, en noviembre de 2006. Al evento fueron invitados “los zares antidrogas de once países europeos”, el jefe de la Unidad de Lucha Anti-droga de la Dirección Justicia, Libertad y Seguridad de la CE, el director de la ONUDD y representantes de Europol y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. 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”⁶⁵. Su discurso obtuvo, evidentemente, 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 estupefacientes⁶⁶.

La segunda campaña, lanzada por el ministro de defensa nacional Juan Manuel Santos Calderón durante una conferencia mundial sobre protección del ambiente, consistió en la denuncia del “Ecocidio” que se ejecuta en el país. El ministro presentó un video y un discurso comentando las imágenes⁶⁷. 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”⁶⁸. Después de la presentación del video –compuesto por estadísticas y fotografías de cultivos ilícitos de coca, paisajes de la variada geografía colombiana y guerrilleros de las FARC– el ministro de defensa nacional dijo: “Hoy en día, siendo el principal cartel de la droga en el mundo, involucrado 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”.

[115]

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”⁶⁹. Desde entonces el video sobre el “Ecocidio”, elaborado por el ministerio de defensa, es presentado por la diplomacia colombiana en Europa en distintos actos relacionados contra la producción, exportación o consumo no autorizados de estupefacientes⁷⁰, y una exposición fotográfica sobre el “Ecocidio” ha recorrido varias ciudades europeas⁷¹.

⁶⁵ 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 ilícito de estupefacientes. Ver “Así viví los 243 días de mi secuestro”, *El Tiempo*, mayo 26 de 1991.

⁶⁶ “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]. Sobre la campaña “Responsabilidad Compartida” ver su página oficial en la red: www.sharedresponsibility.gov.co

⁶⁷ “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]

⁶⁸ 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]

⁶⁹ *Intervención del Ministro de Defensa Juan Manuel Santos durante el Green Forum, ob. cit.*

⁷⁰ 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. El público de este evento estuvo compuesto principalmente por diplomáticos, funcionarios internacionales y periodistas. Cf. el folleto “*Foundation for a Drug-Free Europe. 26 June 2008. Workshop. 20th UN International Day Against Drug Abuse and illicit trafficking*”. Disponible en www.fdfc.org [Consultado el 23 de junio de 2008]

El 29 de noviembre de 2007 tuvo lugar en Bogotá la tercera conferencia internacional sobre Colombia. Como las anteriores, se trató de negociación sobre transferencia de recursos de ayuda pública al desarrollo. Pero 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” y especifica que “el énfasis de la demanda de cooperación del Gobierno a la comunidad internacional en ésta área se centra en la línea estratégica de desarrollo alternativo y el 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”⁷². Al día siguiente de la conferencia, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y la oficina de la ONUDD en Bogotá, organizaron una visita para los jefes de las delegaciones participantes a proyectos del programa Familias Guardabosques adelantados en el departamento del Cauca⁷³.

El tercer hecho novedoso fue la firma de la declaración emitida en Bogotá por Martín Antonio Balza, embajador de Argentina, Gilles Rivard, de la Agencia Canadiense para el Desarrollo, Lena Nordstrom, embajadora de Suecia, y el vicepresidente Santos Calderón. El vicepresidente precisó no obstante el compromiso de la administración Uribe al señalar bajo su signatura 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”⁷⁴. En otras palabras, como en Londres y Cartagena, el Gobierno no se comprometió a nada más allá de reconocer la pertinencia de los objetivos de la declaración. Pero en Bogotá lo hizo por escrito.

[116]

Ahora bien, en 2007 el Gobierno también dio a conocer su “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013”, que estructura la política exterior de solicitud de cooperación internacional para el fortalecimiento de “los logros del Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática”. Allí, una vez más, el desarrollo alternativo fue ratificado como parte de la línea de acción de “lucha contra el terrorismo y el narcotráfico”⁷⁵. Además, esta estrategia de la segunda administración Uribe, concebida para mantener los flujos de cooperación externa, fue proyectada hasta el final del siguiente Gobierno en la Casa Blanca: 2009-2013⁷⁶, y con la misma periodicidad del “Documento Estrategia País. Colombia 2007-2013” de la Comisión Europea⁷⁷.

Cooperar y ayudar para atacar “la plaga de la droga”

⁷¹ “Cruzada contra daños de la coca (sic) llega a Londres”, *El Tiempo*, mayo 21 de 2008; Armenta Amira, “No basta con ‘compartir responsabilidad’ por las drogas cuando lo que se necesita es un cambio en las políticas” en *Drogas y Conflicto en Colombia Transnational Institute*, diciembre 9 de 2008, Disponible en <http://colombiadrogas.wordpress.com/> [Consultado el 12 de diciembre de 2008]

⁷² 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]

⁷³ La elección de esta zona no fue fortuita. Se trata de una región con una extensa y rica experiencia en la ejecución de programas de desarrollo alternativo. Allí, en 1985, se inició el primer programa en Colombia de desarrollo para áreas con cultivos ilícitos de coca, a través del Plan Nacional de Rehabilitación, creado en 1982 en el marco de políticas de paz, y con apoyo técnico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Abuso de Drogas, el organismo embrionario de la actual ONUDD. Es decir que en el departamento del Cauca, desde hace veinticuatro años se busca eliminar cultivos ilícitos con programas de desarrollo alternativo.

⁷⁴ *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]

⁷⁵ Departamento Nacional de Planeación. *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2013*, febrero de 2007. Disponible en www.dnp.gov.co [Consultado el 15 de agosto de 2008]

⁷⁶ ROJAS Diana, “Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?”, en *Colombia Internacional*, N° 65, enero-junio 2007, p. 29. Disponible en www.colombiainternacional.uniandes.edu.co

⁷⁷ CE, *Documento de Estrategia País. Colombia 2007-2013*. 28.03.2007 (E/2007/484) p. 30-31. Disponible en www.ec.europa.eu [Consultado el 12 de julio de 2007]

La estrategia comunitaria europea frente al segundo Gobierno Uribe no cambió en sus líneas generales. Pero incluyó abiertamente la “lucha contra la droga” en sus objetivos de cooperación. 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 entrevista con la prensa 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 UE⁷⁸.

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 CE y 4 millones de euros del estado colombiano; ratificó los recursos para el tercer Laboratorio de paz y presentó el “Documento Estrategia País. Colombia 2007-2013”⁷⁹. El total de fondos comunitarios de ayuda al desarrollo previstos en este documento es 160 millones de euros. El 65% de esa suma (104 millones) fue programado para el período 2007-2010 y el 35% restante (56 millones) para 2011-2013. Es decir que con el segundo Gobierno de Uribe el monto de la ayuda comunitaria europea no ha variado, en comparación con el total atribuido durante su primer cuatrienio en la presidencia (105 millones)⁸⁰. Ciertamente estos recursos comunitarios (105 millones de euros representan aproximadamente 300 mil millones de pesos) son poco significativos en el presupuesto nacional (124,2 billones de pesos en 2008) y en las previsiones fiscales de los planes nacionales de desarrollo (228,6 billones de pesos en 2006). 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 Uribe Vélez ha recibido un substancial capital político de respaldo proveniente de los países e instituciones de la UE.

[117]

Pero, producto de interacciones y dependencias recíprocas, la relación de cooperación con Colombia también ha aportado beneficios concretos a la UE, particularmente en su proyección, y autopercepción, como actor internacional. En la página en la red y en folletos institucionales sobre las acciones de la UE “por la seguridad, la paz y la estabilidad en el mundo”, se informa que “el principal proyecto realizado en Colombia por la UE, el Laboratorio de Paz [es] un matrimonio de paz y desarrollo rural” donde los habitantes “rechazan ceder a la violencia y desean crear una vida fuera de la economía de la droga. Ellos mismos concibieron ese programa y aseguran su gestión”⁸¹.

En la actual política desarrollada por la CE en Colombia el principal eje temáticos, que cuenta

⁷⁸ “Visita a Colombia de la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner”, Delegación de la CE para Colombia y Ecuador. Comunicado de Prensa. 13 de abril de 2007; “Comisaria de Relaciones Exteriores llega hoy a Colombia”, Delegación de la CE 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 CE 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 CE 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]

⁷⁹ “Los desarraigados y la Paz de Colombia son una prioridad europea: Benita Ferrero-Waldner”, *Qué hay de nuevo*, Delegación de la CE para Colombia y Ecuador, 18 de abril de 2007. Disponible en www.delcol.ec.europa.eu

⁸⁰ El 21 de junio de 2007, para oficializar el contenido y los montos financieros de la cooperación entre la UE y el estado colombiano para los años 2007-2013, la CE, representada por el embajador Adrianus Koetsenruijter, en su cargo de jefe de la Delegación de la CE para Colombia y Ecuador, y el canciller Fernando Araujo, en nombre del estado colombiano, firmaron un memorando de entendimiento. 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].

⁸¹ Commission européenne, *Ouvrir pour la paix, la sécurité et la stabilité. L'Union européenne dans le monde*, Luxembourg, OPOCE, 2005, p. 23.

con el 70% de presupuesto total, es la “paz y la estabilidad, incluido el desarrollo alternativo”. Allí 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”⁸². Pero la CE también precisa que sus acciones de cooperación con el país en la “lucha contra la droga”, “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 esta “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”⁸³. Más precisamente se argumenta que la respuesta de la UE ante la realidad colombiana tiene tres componentes: una asistencia a las víctimas de la violencia, favorecer el desarrollo para todos y promover la paz. En este último tema el Documento Estrategia País 2007-2013 establece que “para lograr un efecto a medio plazo de cara a la resolución del conflicto en Colombia la UE 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”⁸⁴.

En este sentido 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 adopta la “reducción de las actividades y tráfico ilícitos” como un “indicador de impacto” del eje temático “Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo”, cuyos beneficiarios por lo demás, se anota, son “población vulnerable, desplazados, comunidades, organizaciones sociales y autoridades locales, instituciones y autoridades nacionales”.

[118]

En otras palabras, el “Documento Estrategia País. Colombia 2007-2013” revela cómo “la lucha contra la droga” deja de ser un interés implícito de las acciones de las instituciones comunitarias en Colombia para devenir un objetivo estructural de su política de cooperación con el país. Además, considera como indicador de su incidencia en temas de “paz y desarrollo alternativo”, la reducción del tráfico ilícito de estupefacientes. La estrategia comunitaria pone de presente la fusión de la concepción europea de desarrollo alternativo con la funcionalidad que a éste se le adjudica en los programas gubernamentales que acompañan las políticas de seguridad y contra el tráfico ilícito de estupefacientes. Los proyectos de desarrollo alternativo son solubles entonces tanto en la promoción europea de la paz, como en las políticas gubernamentales de combate al terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes.

Instrumentalización de la ayuda pública al desarrollo

El principal objetivo de la política internacional de la UE es eliminar la oferta de cocaína, heroína y marihuana para usos diferentes a la medicina y la ciencia. Y uno de sus instrumentos cardinales es apoyar la realización de proyectos de desarrollo alternativo en los países que concentran cultivos de coca, cannabis y adormidera destinados a esos usos.

Así, en la conferencia para el lanzamiento de la campaña “La maldición de la cocaína”, el representante de la CE 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 fomentan y apoyan el desarrollo en zonas de cultivos ilícitos, es decir programas de desarrollo alternativo. Además,

⁸² Comisión Europea, Colombia. *Documento de Estrategia País 2007-2013...ob. cit.*, pp. 30-31.

⁸³ *Idem*, p. 24.

⁸⁴ *Idem*, p. 27

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”⁸⁵.

El mismo planteamiento fue explicado por el embajador de la Delegación de la CE en Bogotá el 26 de octubre de 2006, durante un evento en el Congreso 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 CE en Colombia, se enmarcan principalmente dentro de los Programas Laboratorios de Paz”. De hecho, el funcionario 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 condiciones implícitas son 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”⁸⁶. Este tipo de argumentaciones de los funcionarios de la CE corresponde a 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 “en la noción de alternativo, es decir, alternativo al cultivo de droga (sic) [pero] Para que este énfasis sobre alternativas a los cultivos de droga (sic) sea exitoso se deben encontrar respuestas a las necesidades de alternativas a la vida miserable causada por la pobreza y la marginalidad. Por ello el desarrollo alternativo se ubica en un contexto amplio que incluye: a) actividades económicas y fuentes de ingresos y empleo (incluidas actividades no agrarias, promoción de pequeñas empresas, etc); b) mercadeo y promoción de exportaciones; c) transferencia de tecnología y capacidades de gestión; d) estructura de comunicación y transporte; e) garantía de presencia del estado; f) desarrollo institucional y fortalecimiento de las comunidades locales y gubernamentales; g) reforzamiento del sistema judicial (y no sólo aplicación de la ley en un estricto sentido; h) servicios sociales y de infraestructura; i) capacidad de desarrollo en un sentido amplio; j) acceso a micro-créditos incluyendo, cuando sea apropiado, el establecimiento de bancos agrarios; k) prevención y resolución de conflictos; l) presiones migratorias; m) protección de derechos humanos y derechos constitucionales (v.g. titulación de tierras)”⁸⁷.

Ahora bien, este razonamiento sobre “el contexto amplio”, donde se ubica el éxito de los proyectos de desarrollo alternativo, no sólo es holístico y complaciente con cualquier tema de cooperación, también contiene una tergiversación de los cultivos ilícitos.

Las poblaciones que se dedican al cultivo de coca, amapola o cannabis para usos diferentes a

⁸⁵ *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 November 2006. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/docs [Consultado el 12 de febrero de 2007]

⁸⁶ “Palabras del Sr. Adrianus Koetsenruijter, Embajador-Jefe de la Delegación de la CE para Colombia y Ecuador. La UE y el Desarrollo Alternativo: una mirada positiva. Congreso de la República, Octubre 26 de 2006”, *Qué hay de nuevo*. Delegación de la CE para Colombia y Ecuador. Disponible en www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 14 de julio de 2008]

⁸⁷ Council of The European Union. *Note from Horizontal Working Party on Drugs to Coreper/Council. Subject: The EU Approach on alternative Development*, 9597/06 Cordroge 44, Brussels, 18 May 2006.

la medicina y la ciencia, se encuentran usualmente 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 de marihuana sin fines científicos o médicos se satisface con los propios cultivos ilícitos de cannabis en ese país, Europa concentra los productores mundiales ilegales de drogas sintéticas y en Colombia el movimiento de la predominancia de cultivos ilícitos de cannabis durante los años setenta hacia cultivos no autorizados de coca en la década siguiente no se produjo por variaciones en los indicadores de desarrollo y crecimiento económico del país.

Además, no existen - por lo menos en Colombia - “cultivos de droga” como reiteran documentos y funcionarios comunitarios europeos. La recurrente nominación “cultivos de droga” refleja tanto la aplicación mecánica de políticas contra la producción, comercialización y consumo no autorizados de estupefacientes, como el desconocimiento (y prejuicios) que los funcionarios europeos responsables de esas políticas frecuentemente tienen del fenómeno de cultivos de coca, amapola y cannabis destinados a usos diferentes de la medicina y la ciencia.

[120]

La argumentación que reduce el origen de la producción y oferta ilícitas de estupefacientes y psicotrópicos a problemas de desarrollo robustece los valores de solidaridad de la UE con poblaciones “en desarrollo”. Y ello contribuye a la proyección, y al posicionamiento, de la UE como potencia civil. Pero al mismo tiempo subordina a amplias categorías de problemas colombianos (deficiencias del estado, falta de infraestructura, clientelismo, conflicto armado, etc.) y cuestiones técnicas de la realización de los programas de cooperación (dificultades en desembolsos financieros, incoherencia con otros programas y proveedores de recursos, periodicidad de ciclos productivos, capacitación de beneficiarios, etc.), los intereses específicos europeos por neutralizar la oferta ilícita de estupefacientes para consumidores no autorizados de las sociedades europeas. En 2006, por ejemplo, en las prioridades de “la política de la UE en materia de drogas” bajo el subtítulo de “solidaridad con los países productores” se argumenta, de manera confusa, que “la UE 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 anti-droga y programas de desarrollo alternativo”⁸⁸.

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 y países que son beneficiarios de su asistencia técnica y financiera, sino proteger las sociedades europeas evitando la disponibilidad de cocaína, marihuana y heroína para consumo sin fines médicos o científicos. Porque se considera que ese tipo de consumo atenta contra la salud del individuo.

Ahora bien, la utilización de ayuda pública al desarrollo como instrumento para contrarrestar la producción y el comercio ilícitos de estupefacientes no es exclusividad de la UE. Tiene su origen en los supuestos de la “eliminación de las causas profundas del abuso de estupefacientes” de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas

⁸⁸ 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]

firmada en Viena 1988⁸⁹. Y 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 según las orientaciones de la Convención de Viena⁹⁰, que sugieren la promoción del desarrollo como mecanismo para eliminar cultivos ilícitos. 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 étnicos⁹¹. En Colombia los programas de desarrollo alternativo forman partes de las políticas de seguridad del estado, no de las políticas de desarrollo, porque la fabricación ilícita de cocaína destinada al consumo no autorizado en Europa y Estados Unidos siempre ha sido un asunto de seguridad. Delincuencia organizada y movimientos insurgentes se sirven de los beneficios de esta actividad para presionar o enfrentar al estado, al igual que grupos paramilitares que aspiran sustituirlo prestando servicios contrainsurgentes.

En suma, si para la UE el apoyo a programas de desarrollo alternativo vehicula objetivos y medios de su política en Colombia contra los usos, particularmente producción y tráfico, no autorizados de estupefacientes, para la administración Uribe la cooperación internacional en programas de desarrollo alternativo ofrece recursos para sus políticas de seguridad y programas sociales en zonas del conflicto armado y cultivos ilícitos.

[121]

IV. Conclusión

Aunque desde 1990 países e instituciones de la UE cooperan con Colombia en programas de desarrollo alternativo, no ha disminuido ni el consumo de cocaína en Europa⁹² ni su producción en Colombia⁹³ con propósitos diferentes al uso en el campo de la medicina o la ciencia.

Incluso, a pesar del éxito del Gobierno Uribe en la desmovilización de miles de combatientes paramilitares, el eufemismo “bandas emergentes”, que operan en áreas de cultivos ilícitos y están vinculadas con la producción y exportación de cocaína sin fines médicos o científicos, revela que el fenómeno paramilitar no se ha acabado. Incontestablemente la justicia colombiana es efectiva y eficaz en cuestiones de tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos. Pero si en mayo de 2008 catorce jefes paramilitares fueron extraditados a Estados Unidos para cumplir penas por el delito de comercio ilegal de estupefacientes hacia ese país, la verdad sobre sus crímenes de lesa humanidad

⁸⁹ Artículo 14 que versa sobre “Medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”, Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas 1988*. Disponible en www.unodc.org

⁹⁰ República de Colombia, *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010... op.cit* p. 45

⁹¹ Congreso de la República, Ley 1151 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. ob.cit.

⁹² El consumo sin fines médicos o científicos de cocaína en Europa ha tenido un crecimiento constante entre 1992 y 2006. ONUDC, *World Drug Report*, United Nations Publications, June 2008, p. 86, fig. 67. Disponible en www.unodc.org [Consultado el 12 de julio de 2008]

⁹³ En 2007, en comparación con las 99.000 hectáreas del año anterior, las hectáreas con cultivos no autorizados de coca aumentaron en Colombia en un 27%. Cf. “Censo cultivos ilícitos 2008. *Resumen ejecutivo*, SIMCI-UNODC, 21 de agosto de 2008. Dirección Nacional de Estupefacientes. Disponible en www.dne.gov.co [Consultado el 28 de agosto de 2008]

en Colombia y la reparación de las víctimas quedaron severamente restringidas en la aplicación de la ley 975 de 2005, llamada de justicia y paz. Y si nadie, incluida la guerrilla, niega los vínculos de la insurgencia con la producción ilícita de cocaína, es muy diferente considerar que ésta actividad es causa y origen de la insurgencia. De la producción y el acopio local de cocaína sin fines médicos o científicos la guerrilla obtiene rentas para enfrentar al estado. Y la cooperación internacional con Colombia para eliminar ese tipo de actividades vigoriza la acción de la fuerza pública contra la insurgencia.

Sin duda alguna la ayuda europea para programas de desarrollo en zonas con cultivos ilícitos puede contribuir, de manera asistencial, al bienestar de la población. Pero seguir considerando que ese tipo de programas inciden en la eliminación de la producción 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 abrir el debate sobre la pertinencia de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes que orienta las políticas globales de “lucha contra la droga” y su componente de desarrollo alternativo. Pero en ese debate es indispensable tener en cuenta no solamente a los gobiernos de los países que concentran productores y consumidores ilícitos de estupefacientes, y a aquellos de los países de tránsito de ese tipo de productos. También es fundamental considerar la participación de los actores que controlan la producción, la comercialización y las ventas mundiales de estupefacientes y psicotrópicos con fines médicos o científicos: las empresas de la industria química y farmacéutica, la mayoría de las cuales se encuentra en Estados Unidos y países miembros de la Unión Europea.

[122]