

Laboratorios de paz: la Unión Europea y la seguridad democrática

Giovanni Molano Cruz*

"Para lograr un efecto a medio plazo de cara a la resolución del conflicto en Colombia la Unión Europea buscará promover la paz a nivel local y nacional [...] atacando, con el Gobierno colombiano, la plaga de la droga, cuya producción y tráfico alimenta directamente el conflicto"

Comisión Europea, (2007:27)

Introducción

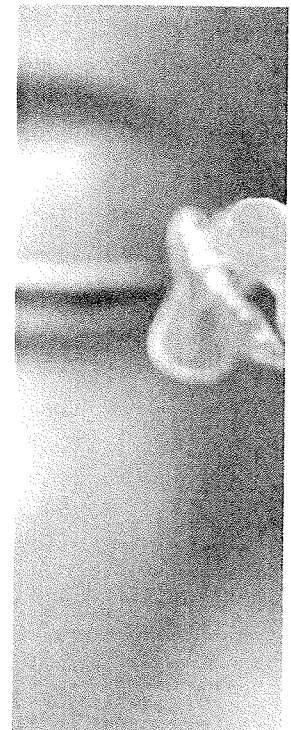
La negociación y la formulación del programa de cooperación de la Unión Europea (UE), denominado Laboratorio de Paz, iniciaron en 2000 en el contexto de la política de diálogos de paz adelantados por el gobierno Pastrana Arango (1998-2002) (Moreno, 2009)¹. Inscrito

¹ De acuerdo con Moreno, la denominación *Laboratorio de paz* fue "un concepto inventado por el entonces Embajador de Francia en Colombia Daniel Parfait". Francia, al ocupar la presidencia de la UE entre julio y diciembre de 2000, jugó un papel importante en la definición de la cooperación comunitaria con Colombia. Pero cabe anotar que la expresión *laboratorio de paz* es utilizada cuando la prensa registró, en mayo de 2000, la opinión de Ubencel Duque, uno de los coordinadores del Programa Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio, sobre las potencialidades del sur de Bolívar, por la presencia simultánea de narcotraficantes, paramilitares y guerrilleros, para iniciar un proceso de paz de carácter nacional y no sólo entre el gobierno colombiano y la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN). El líder social afirmó "desde aquí se podría alcanzar la paz del país". Su opinión coincidía con otros sectores de la sociedad colombiana que ante la falta de resultados en las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y en medio de la sangrienta escalada del conflicto armado, entre paramilitares y guerrilla y acciones de las fuerzas del estado frente a cada uno de estos dos grupos, consideraban que iniciar un proceso de paz en el sur de Bolívar significaría convertir la zona en un laboratorio

en la acción exterior comunitaria europea como un instrumento de cooperación frente al conflicto colombiano (Castañeda, 2009:174; Barreto, 2007:39), el programa consiste en tres Laboratorios de Paz, financiados conjuntamente por el gobierno colombiano y la Comisión Europea. Los dos primeros culminan este año y el tercero en 2010. Desde una perspectiva nacional, los Laboratorios de paz apoyan el trabajo de seis organizaciones sociales colombianas en seis regiones del país.

Aunque el programa Laboratorio de Paz, desde su formulación como estrategia y principal herramienta de la cooperación europea en Colombia, también forma parte del "Plan Regional de la UE de Apoyo a América Latina en la lucha contra las drogas" (Labrousse, 2006:54), los analistas han privilegiado examinar y resaltar sus aportes a políticas de paz y desarrollo. Se ha argumentado que se trata de un proyecto de cooperación no militarista que permite a la UE diferenciarse y tomar distancia de la política estadounidense y su apoyo a la políti-

de paz, un experimento para reproducir mas adelante en todo el país (Ver "Zona de despeje o laboratorio de paz", *El Tiempo*, mayo 5 de 2000; "Laboratorio para la paz", *El Tiempo*, mayo 28 de 2000).



* Investigador Invitado
United Nations
University

ca gubernamental de seguridad democrática (Orozco, 2006:42; Castañeda, 2009). Y desde este enfoque se ha explicado que el programa Laboratorios de Paz condensa la propuesta europea de *peacebuilding*, de creación de condiciones necesarias para impulsar procesos de paz en medio del conflicto armado y también para preparar el “post-conflicto” (Castañeda, 2009; Barreto, 2007; Moreno, 2009). En el mismo sentido, los analistas han interpretado que el apoyo a programas de “lucha contra la droga” de los Laboratorios de Paz prolonga “los esfuerzos para la resolución de conflictos, que es un objetivo fundamental de la política europea en Colombia” (Labrousse, 2006:55). En materia de cooperación con el país para la “lucha contra la droga”, se considera que mientras Estados Unidos privilegia medidas represivas, como lo demuestra su amplio respaldo al Plan Colombia, la UE hace énfasis en programas de desarrollo, como lo evidencian los Laboratorios de Paz (Fukumi, 2008).

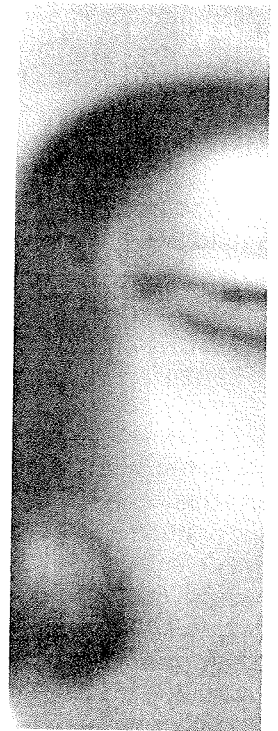
Ahora bien, el primer Laboratorio de paz (LP1) entró a funcionar plenamente bajo el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) en la región del Magdalena Medio². El segundo (LP2) fue acordado a finales de 2003 para Norte de Santander, Oriente Antioqueño y Macizo colombiano-Alto Patía, zonas específicamente previstas por el programa gubernamental de desarrollo alternativo (DNP, 2003:11), concebido éste para erradicar cultivos ilícitos y prevenir su expansión, pero también para “consolidar el objetivo de seguridad democrática del Plan Nacional de Desarrollo (...) como componente de la estrategia de desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto” (Idem, p.2). El tercer Laboratorio de Paz (LP3) comenzó en marzo de 2006 en la región los Montes de María y en una extensa zona del departamento del Meta (Vicenti y otros, 2005), pero su preparación y puesta en marcha estuvieron al margen de la propuesta, lanzada en diciembre de 2005 por los gobiernos de España, Francia y

Suiza, de impulsar un acuerdo humanitario entre las FARC y el gobierno Uribe Vélez.

En otras palabras, si la ayuda financiera y la cooperación técnica del programa Laboratorios de Paz fueron formuladas en un contexto de diálogos de paz, su implementación y desarrollo apuntan al respaldo europeo a la política de seguridad democrática. Con sus recursos financieros y técnicos, canalizados a través de organismos gubernamentales especializados, los Laboratorios de paz han fortalecido programas sociales y de desarrollo de políticas gubernamentales para zonas de conflicto armado. En 2004 el gobierno creó el “Programa Paz y Desarrollo”, destinado a la atención y prevención del desplazamiento forzado y “articulado institucional, temática y geográficamente con los Laboratorios de Paz cofinanciados por la UE” (DNP, 2004:4) (Ver Mapa 1).

Además, en la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional fue establecida la Unidad Coordinadora del Crédito con los Laboratorios de Paz, y en la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación se conformó el Grupo “Paz y Desarrollo” para el sostenimiento estratégico del Programa Paz y Desarrollo y los Laboratorios de paz de la UE (Montenegro, 2005:101). De hecho, como lo indica el epígrafe de este artículo, la actual estrategia de la UE en Colombia comparte ese principio fundacional de la política de seguridad democrática según el cual fortalecer “la lucha contra la droga” favorece la resolución del conflicto armado, pues significa cortar las finanzas de grupos insurgentes y paramilitares (DNP, 2002; Rangel, 2007). Bajo ese principio, la actual administración Uribe Vélez ha colocado “la lucha contra la droga” y “el combate contra el terrorismo” como ejes para la “consolidación de la política de seguridad democrática” (Congreso de la República, 2007).

El propósito de este texto no es evaluar el programa de cooperación Laboratorio de Paz. En las líneas que siguen se trata más bien de señalar brevemente, pero de manera menos indulgente que otros análisis realizados, los límites y alcances de los Laboratorios de Paz en su objetivo de “lucha contra la droga”. El



² Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y la República de Colombia, Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio, febrero 25 de 2002. Col/b7-3100/2001.0094.

Programa Gubernamental frente a los Cultivos ilícitos

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

La gestión de los programas de DA y EMF está a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Pero de acuerdo con la Dirección Nacional de Estupefacientes “el proceso de erradicación de cultivos ilícitos es un proyecto de Acción Social de la Presidencia, la Policía Nacional y el Ejército”. Mientras que el Ministerio de Defensa señala que el proyecto de EMF “fue desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de Antinarcóticos y la Alta Consejería para el Plan Colombia de la Presidencia de la República”.

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

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

Mayor información:

- *Grupo Móvil de Erradicación. El Programa*, www.accionsocial.gov.co .
- *Dirección Nacional de Estupefacientes. Cultivos ilícitos, impacto ambiental y erradicación*, www.dne.go.co
- CONPES, *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*, Bogotá, Marzo, 2003. Disponible en www.dnp.gov.co.
- Para una ilustración sobre el apoyo del Ejército al DA ver “Ayuda efectiva, infalible y segura. El Ejército colombiano en la erradicación de cultivos ilícitos”, *Periódico en Guardia...por Colombia*, enero 31 de 2006. Disponible en www.ejercito.mil.co

[Estas páginas web han sido consultadas el 3 de julio de 2009]

tarea para que la fuerza pública recupere el monopolio de la violencia [sic] en su país” (De Lombaerde y otros, 2006:16).

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

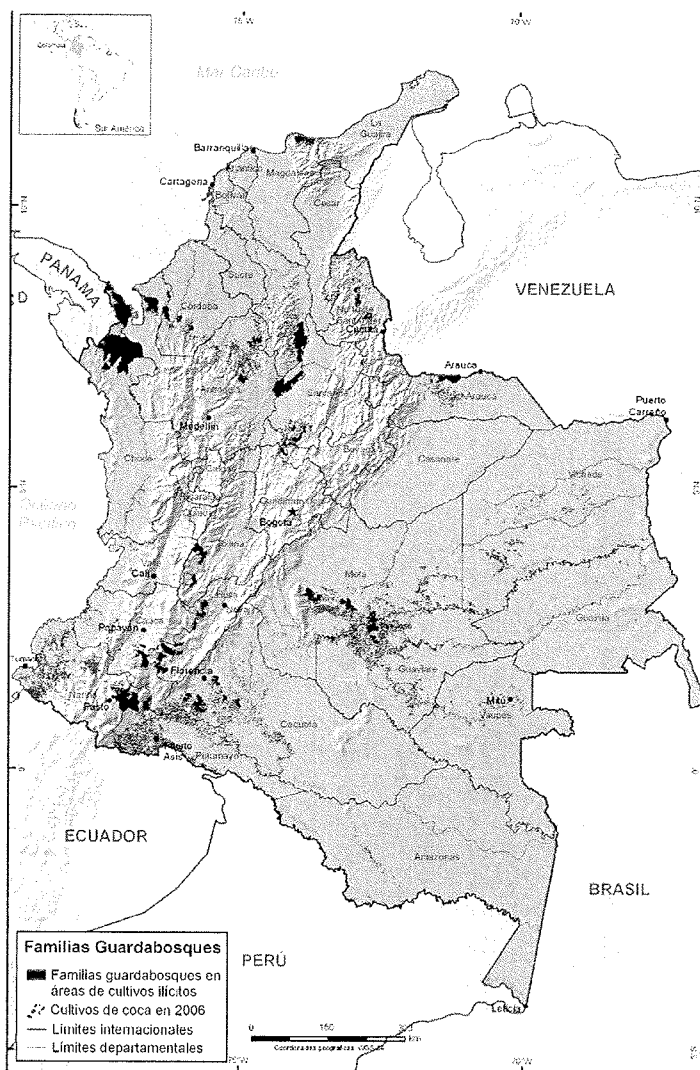
Del total de 1.120 municipios colombianos, en 102 se han adelantado proyectos de los dos instrumentos del programa gubernamental de desarrollo alternativo: Programa Familias Guardabosques (PFGB) y Proyectos Productivos (PP). De ese total, 66 presentan cultivos no autorizados de coca³. Es decir que en 36 municipios cubiertos por el PFGB y el programa PP no existen plantaciones ilícitas de coca (Acción social, 2007; Naciones Unidas, 2008). La explicación a este fenómeno podría estar ciertamente en la existencia de otro tipo de cultivos ilícitos, como la amapola, o en el objetivo del mismo programa gubernamental que busca adelantar proyectos de desarrollo alternativo para prevenir cultivos ilícitos.

Pero el PFGB que estructura los proyectos de desarrollo alternativo del gobierno Uribe ha evidenciado que en su implementación no siempre priman objetivos de ofrecer mejores condiciones para el desarrollo socio-económico de poblaciones dedicadas a cultivos no autorizados o para evitar la existencia de ese tipo de siembras. En amplias zonas del país sin cultivos ilícitos, pero con presencia de grupos paramilitares o insurgentes, se adelanta el PFGB. Se trataría entonces de políticas sociales, con fondos para el desarrollo alternativo, en áreas de conflicto armado: una constante gubernamental desde los años 1980. No

3 Esta cifra se obtiene cruzando la información de la agencia gubernamental Acción Social sobre PFGB en 2007 con la información de las Naciones Unidas sobre municipios con cultivos ilícitos en el mismo año. (Ver Acción Social, 2007; Naciones Unidas, 2008).

obstante, un caso dramático y ajeno a la dinámica de los enfrentamientos de la fuerza pública, guerrilla y paramilitares, ha sido la región de Urabá, donde 23 municipios son beneficiarios del PFGB. Si bien en Urabá prácticamente no existen cultivos no autorizados (ver mapa 2), lo que la ejecución del PFGB ha develado es el contubernio entre intereses económicos de palmicultores y grupos desmovilizados del paramilitarismo, apropiación ilegal de tierras y desplazamiento forzado (Thenhoff, 2008). Incluso, algunos favorecidos del PFGB en Urabá, particularmente empresarios de palma de

Mapa 2. Programa familias guardabosques y cultivos de coca para usos diferentes a la medicina y la ciencia (2006)



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

aceite, han sido investigados por parte de la Fiscalía General de la Nación⁴.

Ahora bien, al cruzar la información gubernamental sobre los Laboratorios de Paz con datos de la ONUDD (Naciones Unidas, 2008) se encuentra que de 121 municipios de las regiones donde se implementa el programa Laboratorio de Paz, en 70 existen cultivos no autorizados de coca. Ciertamente, gracias al enfoque europeo de desarrollo alternativo, los proyectos de desarrollo de los Laboratorios de Paz en zonas de cultivos ilícitos consideran un extenso campo de problemáticas. Esto no implica, sin embargo, que dichos proyectos incidan en la solución de problemas estructurales del país, como la concentración de la propiedad de la tierra, los privilegios para algunos intereses particulares o las perversidades del modelo económico dominante. A finales de 2008, por ejemplo, en el departamento del Meta, donde el programa gubernamental Paz y Desarrollo y fondos de la Comisión Europea financian el tercer Laboratorio de Paz en la región del Ariari, el entonces Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, pretendió otorgar a grupos económicos de caucho y palma de aceite la hacienda Carimagua, de 17.000 hectáreas, que por ley había sido destinada a 50.000 familias obligadas a desplazarse por la violencia armada. La noticia generó un debate en el Parlamento colombiano que logró impedir las pretensiones del Ministro y reveló que en caso de concretar su iniciativa los beneficiarios habrían sido empresarios palmicultores, algunos con familiares en el alto gobierno, que financiaron la campaña presidencial de Alvaro Uribe Vélez en 2002⁵.

4 Ver por ejemplo: "Tensión en tierras de palma de Uraba", *El Tiempo*, 23 de octubre de 2007; "Por desplazamiento forzado a indagatoria empresarios de palma", *El Tiempo*, 23 de diciembre de 2007; "Es una investigación amparada en falsedades", *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2007; "Dimite presidenta de Fiduagraria por acusaciones en contra de su familia", *El Tiempo*, 16 de septiembre de 2008.

5 "El aporte de Palma Sol S.A.", *El Espectador*, 16 de febrero de 2008; "El roscograma de la tierra en Colombia", *Semana.com*, 22 de agosto de 2008. Sobre la relación directa entre los incentivos de las políticas gubernamentales en zonas de palma de aceite con el crecimiento del desplazamiento forzado, ver GOEBERTUS, 2008).

La cooperación de la UE en municipios con programas gubernamentales de desarrollo alternativo

Los Laboratorios de Paz coinciden con regiones de los PFGB en el sur de Bolívar, el nordeste antioqueño, el Macizo colombiano y el departamento del Meta (ver Cuadro 1). En 23 de los 121 municipios que cubren los Laboratorios de Paz, también se adelantan proyectos del PFGB y PP. Observar en ellos, con base en los informes de la ONUDD (Naciones Unidas, 2008), el comportamiento de los cultivos ilícitos de coca durante los últimos años ilustra sobre el alcance del apoyo europeo a programas de desarrollo alternativo en Colombia.

En el LP1, en la región del Magdalena Medio, en los municipios de Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití, del departamento de Bolívar, así como en El Peñón y Bolívar, del departamento de Santander, y en Aguachica y San Alberto, del departamento del Cesar, coinciden programas para desarrollo alternativo financiados por la Comisión Europea y los programas gubernamentales correspondientes. Pero ni Aguachica ni San Alberto reportan cultivos no autorizados de coca. En el LP2, en la zona del Oriente antioqueño, únicamente en el municipio de Argelia confluyen proyectos del PFGB y PP con programas financiados por la Comisión europea. En el Alto Patía-Macizo Colombiano, la misma coincidencia se presenta en los municipios de La Sierra, La Vega y San Sebastián, en el departamento del Cauca, y en El Tambo, Leiva, San Pablo, San Pedro y Taminango en el departamento de Nariño. Pero en La Sierra, San Sebastián, San Pedro y Taminango no existen siembras ilícitas de coca. En Norte de Santander, sólo el municipio de Sardinata contiene cultivos ilícitos y allí también se implementan programas del LP2, del PFGB y PP. En el LP3, en la región los Montes de María no hay municipios donde coincidan programas gubernamentales de desarrollo alternativo con proyectos financiados por la Comisión europea. Pero en el departamento del Meta, los municipios de Villavicencio, Vistahermosa, Puerto Rico y Puerto Lleras, tienen proyectos de PFGB, de PP y del LP3. Villavicencio, sin embargo,

no presenta cultivos ilícitos, mientras que los otros tres municipios concentran 6.940 hectáreas de cultivos de coca para fines diferentes a la ciencia y la medicina, es decir aproximadamente el 7 por ciento del total nacional.

En el conjunto de municipios con cultivos no autorizados de coca donde coinciden programas gubernamentales de desarrollo alternativo con proyectos de los Laboratorios de Paz se observa lo siguiente: según datos de julio de 2008, en la región del Magdalena Medio, en los municipios de Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Bolívar y El Peñón, en comparación con los seis años anteriores, los cultivos ilícitos de coca han disminuido relativamente⁶. Asimismo en Argelia, municipio del oriente antioqueño, y en Sardinata en el Norte de Santander. En la región del Ariari, en los municipios de Puerto Rico y Puerto Lleras también disminuyeron parcialmente los cultivos ilícitos de coca. Al contrario, en comparación con los últimos cinco años, en el municipio de Simití en la zona del Magdalena Medio los cultivos de coca han aumentado significativamente. De la misma forma que en El Tambo, en la zona del Alto Patía-Macizo Colombiano. Allí mismo, en el municipio de Leiva el crecimiento ha sido constante en los últimos cinco años y en La Vega aparecen por primera vez en 2007⁷. Por último, en Vista Hermosa, en la región del Ariari, el cultivo ilícito de coca se duplicó entre 2006 y 2007.

Esta descripción permite inferir que en los municipios donde la ayuda comunitaria europea respalda los programas de desarrollo alternativo en Colombia para contrarrestar el cultivo de coca para usos diferentes a la ciencia y la medicina, el comportamiento de

6 Conviene señalar que la prensa ha informado que estos éxitos puntuales de programas de desarrollo alternativo en el Magdalena Medio tienen su origen, no en LP1, sino en los programas de cooperación de la agencia estadounidense de ayuda al desarrollo: USAID. Ver. "Continúa exitosa exportación de cacao del Magdalena Medio", *El Tiempo*, 8 de mayo de 2009; "Campesinos del Magdalena Medio avanzan con sus exportaciones de cacao a Europa", *El Tiempo*, 24 de junio de 2009.

7 Para una crónica periodística sobre el PFGB y el LP2 en el municipio de Leiva ver "Plan Piloto para erradicación de coca y violencia en Nariño", en *Semana.com*, octubre 30 de 2008 [Consultado el 30 de octubre de 2008].

El Enfoque Europeo para Programas de Desarrollo alternativo

El Consejo de la Unión Europea, precisa que en los programas de cooperación para el desarrollo alternativo, en el desarrollo rural se debe hacer énfasis "en la noción de 'alternativo': es decir, alternativo al cultivo de droga [sic]. Pero para que este énfasis en las alternativas a los cultivos de droga [sic] tenga éxito es necesario encontrar los medios que respondan a la necesidad de alternativas a la vida miserable que causan la pobreza y la marginalización. Esta es la razón para situar el desarrollo alternativo en un contexto más amplio que incluya: a) actividades económicas alternativas y fuentes de ingresos y empleos (como actividades no agrícolas, promoción de microempresas, etc.); b) incentivos de mercado y exportación; c) transferencia de conocimientos tecnológicos y administrativos; d) infraestructura de transporte; e) presencia garantizada del Estado; f) desarrollo institucional y empoderamiento de las administraciones y comunidades locales; g) fortalecimiento de las instituciones de la justicia civil (y no solamente una estrecha ejecución de la ley); h) infraestructura social y de servicios; i) capacidad general de desarrollo; j) acceso a micro-créditos y, donde sea posible, establecimiento de bancos rurales; k) prevención y mitigación del conflicto; l) mitigación de presiones migratorias; m) protección de los derechos humanos y derechos constitucionales (como titulación de tierras)".

Mayor información:

-Council of The European Union. Note from Horizontal Working Group Party on Drugs to Coreper/Council. Subject: The EU Approach on Alternative Development, 9597/06 Cordroque 44, Brussels, 18 May 2006.

- The EU's shared responsibility in drugs – Efforts at home and abroad. Presentation by the European Commission – Dialogue on Shared Responsibility and the Global Problem of Illicit Drugs, London – 2 de noviembre de 2006. Disponible en ec.europa.eu/external_relations/drugs/docs [Consultado el 6 de julio de 2009]

- "Palabras del Sr. Adrianus Koetsenruijter, Embajador-Jefe de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. La Unión Europea y el Desarrollo Alternativo: una mirada positiva. Congreso de la República, Bogotá, Octubre 26 de 2006", Qué hay de nuevo? Disponible en www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 6 de julio de 2009]

ese tipo de cultivos es similar a la tendencia nacional entre 2001-2007: persistencia de cultivos ilícitos, disminución relativa en algunas localidades y expansión hacia nuevos municipios (Naciones Unidas, 2008). En otras palabras, es bastante discutible la incidencia de la cooperación comunitaria europea para el desarrollo alternativo en la disminución de cultivos ilícitos. Más aún, si a nivel nacional, de acuerdo con la ONUDD, en Colombia en 2008 las áreas de coca aumentaron en un 27 por ciento, con respecto a 2007, en la UE según la misma fuente (UNODOC, 2008:86) y los reportes anuales del Observatorio Europeo de las

Cuadro 1. Laboratorios de paz y municipios beneficiarios del programa gubernamental de desarrollo alternativo

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

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

Drogas y las Toxicomanías⁸, el crecimiento del consumo ilícito de cocaína ha crecido de manera constante desde 1992 (ver gráfica 1), época en que se inicia la cooperación técnica y financiera europea para el desarrollo alternativo en el país (Guáqueta, 1998:34; Thuomi, 2003), con 60 millones de ecus aprobados por las instituciones comunitarias europeas para programas de desarrollo en zonas de cultivos ilícitos (Comisión of the European Communities, 1991:337)⁹.

A guisa de conclusión

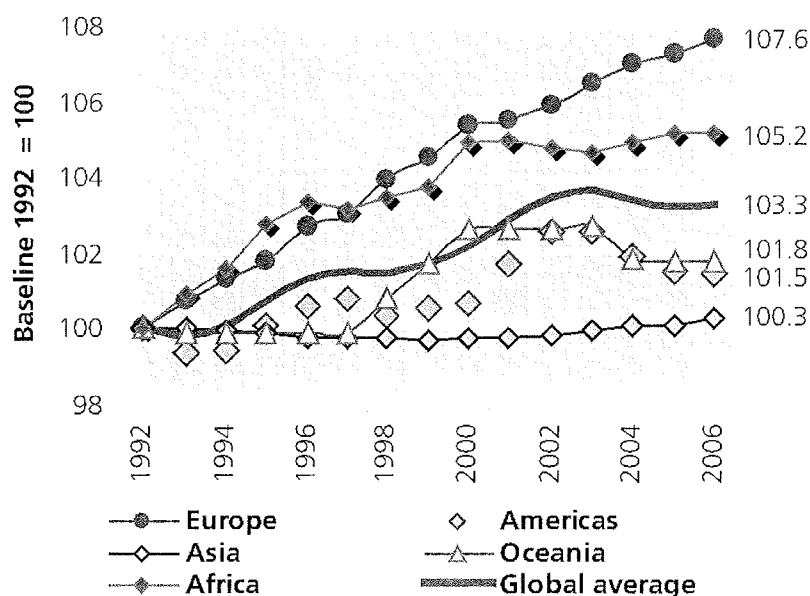
Si la actual estrategia de la Unión Europea en Colombia, centrada en “paz, estabilidad y desarrollo alternativo”, incluye respaldar al gobierno en su “lucha contra la droga” como un medio para resolver el conflicto armado, las acciones europeas de cooperación complementan las políticas del gobierno Uribe Vélez en zonas de conflicto armado y áreas de cultivos ilícitos. Sin embargo, mientras la ejecución de programas gubernamentales frente a estos cultivos ha favorecido a sectores privados, como los palmicultores, y en algunas zonas ha fomentado apropiaciones ilegales de tierras y desplazamiento forzado, el respaldo europeo a los programas gubernamentales de desarrollo alternativo está inscrito en el campo, amplio y fértil, de intereses y objetivos de las políticas exteriores de los gobiernos europeos. En realidad, la cooperación comunitaria europea para la “lucha contra la droga” y su objetivo de eliminar la oferta ilícita de cocaína por medio de la reducción de cultivos no autorizados de coca, se ha revelado completamente ineficaz. En las zonas de los Laboratorios de Paz permanecen, con ligeras variaciones, siembras no autorizadas de coca.

En Bruselas, ante los fracasos de las políticas contra el tráfico ilícito de estupefacientes se sugiere, tradicionalmente, mayor ayuda y cooperación para desarrollo alternativo por parte de Europa y Estados

8 Los informes anuales del Observatorio Europeo de las drogas y las Toxicomanías, desde 1996, son accesibles en www.emcdda.europa.eu [Consultado el 1 de julio de 2009].

9 En 1990 un *ecu* equivalía aproximadamente a 1,2 dólares.

Cuadro 2. Consumo ilícito de cocaína en Europa



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

Unidos, que lideran mundialmente el consumo ilícito de cocaína, marihuana y heroína, con Colombia y los países latinoamericanos, que concentran la elaboración y exportación ilícitas de esos productos (Internacional Crisis Group, 2005 y 2007). Pero, desde sus inicios hace casi veinte años, la cooperación comunitaria europea para las políticas colombianas de “lucha contra la droga” no ha dejado de incrementarse en recursos financieros y técnicos. De la misma forma que los cultivos ilícitos de coca en Colombia y el consumo ilícito de cocaína en Europa.

La explicación al fracaso del apoyo europeo a programas de desarrollo alternativo en Colombia, en su objetivo de contribuir a la eliminación de la producción y oferta de cocaína para usos no autorizados en Europa, no se debe buscar, sin embargo, en problemas estructurales de desarrollo ni en una supuesta debilidad del Estado colombiano para planear e implementar programas sociales y económicos coherentes que ofrezcan ingresos diferentes a los provenientes de los cultivos ilícitos¹⁰. Ciertamente ese tipo de problemas condicionan la ejecución de proyectos de desarrollo para poblaciones y zonas con cultivos no autorizados. Además,

10 Para una interpretación en este sentido, en la extensa bibliografía, ver por ejemplo, WOLA, 2008.

Normatividad y objetivos del desarrollo alternativo

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

En 1998 la “*Vigésima Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas*” fortaleció este enfoque por medio de una declaración política y un plan de cooperación internacional para erradicar los cultivos ilícitos. En el preámbulo de la *Declaración Política* se estableció que “Las drogas destruyen vidas y comunidades, socavan el desarrollo humano sostenible y generan delincuencia. Las drogas afectan a todos los sectores de la sociedad en todos los países; sobre todo el uso indebido de drogas afecta la libertad y al desarrollo de los jóvenes, que son el patrimonio máspreciado de la humanidad. Las drogas constituyen una grave amenaza para la salud y el bienestar de todo el género humano, para la independencia de los Estados, la democracia, la estabilidad de las naciones, la estructura de todas las sociedades y la dignidad y la esperanza de millones de personas y sus familias”. El documento definió el “problema de las drogas que aqueja al mundo” como “el cultivo, la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, comprendidos los estimulantes de tipo anfetamínico, la desviación de precursores, y las actividades delictivas conexas”. El *Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo* definió “el desarrollo alternativo como un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleve a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas”.

Mayor información:

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

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

los proyectos de desarrollo alternativo se adelantan en regiones de conflicto armado y en su realización interfieren la corrupción, la desviación de fondos y los intereses de poderes legales e ilegales. Sin embargo, todas esas problemáticas son consideradas por la ingeniería institucional de expertos gubernamentales, y sus críticos, que en países europeos¹¹ y en Colombia (DNP, 2003; República de Colombia, 2007: 44 y ss.) elaboran políticas y estrategias de desarrollo alternativo según las orientaciones de la Convención de Viena. Y cabe recordar que en Colombia el conflicto armado, las crónicas desigualdades socio-económicas, el vacío de equidad en la distribución de la riqueza, la concentración de la propiedad de la tierra y los problemas institucionales preceden la existencia de cultivos de *cannabis*, coca y amapola para producción, comercialización y exportación ilícitas de estupefacientes.

Conviene entonces buscar la explicación de la ineficacia de las políticas de desarrollo alternativo, no en su formulación o implementación ni en el contexto donde se realizan, sino en la validez misma de esas políticas. Particularmente en el supuesto de la Convención de Viena contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, según el cual favorecer el desarrollo rural incide en la disminución de cultivos ilícitos y por ende en la producción y el consumo ilícitos de sustancias estupefacientes. Hasta hoy, esa interpretación ha llevado al fracaso del objetivo del desarrollo alternativo de reducir los cultivos ilícitos. Pero también ha permitido la exitosa instrumentalización del discurso y las prácticas de “desarrollo alternativo”. Por ello no es contradictorio que desde 2002 las acciones “de combate y lucha contra el terrorismo” de la política de seguridad democrática hayan sido complementadas por los proyectos para “promover la paz y el desarrollo” del programa bandera de la política de coopera-

ción comunitaria europea: los Laboratorios de paz.

Bibliografía

- Acción Social, *Consolidación Programa Familias Guardabosques Fase (I, II, III) Familias Guardabosques Productivas Fase (IV)*, 31/diciembre/07. Disponible en www.accion-social.gov.co [Consultado el 3 de julio de 2009].
- ARMENTA Amira, JELSMA Martin, METAAL Pauline, “Drogas ilegales: la búsqueda del equilibrio”, en FRERES Christian, SANAHUJA José Antonio (Coords), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Madrid, 2006
- BARRETO HENRIQUES Miguel, *Peace Laboratory of Magdalena Medio: “a peace laboratory”?*, Bogotá, Documentos de CERAC N°6, December 2007.
- CASTAÑEDA Dorly, “Qué significan los laboratorios de paz para la Unión Europea?”, *Colombia Internacional*, N°69, Bogotá, enero-junio, 2009.
- Comisión Europea. *Colombia. Documento de Estrategia País 2007-2013*, 28.03.2007 (E/2007/484) sl. Sf. Disponible en www.ec.europa.eu [Consultado el 3 de julio de 2009].
- Commission of the European Communities. *XXIVth General Report on the Activities of the European Communities 1990*, Luxemburg, OPOCE, 1991.
- 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 3 de julio de 2009].
- DE LOMBAERDE Philippe, HAGHEBAERT Geert, RAMIREZ Socorro, VRANCKX An, *EU policies towards the Colombian Conflict: Policy Coordination and Interregionalism*, UNU-CRIS Occasional Papers O-2006/8
- Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá, DNP, 2002.
- _____, Documento CONPES 3218 *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*, Bogotá D.C., Marzo de 2003.
- _____, 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*

11 Ver por ejemplo, “Conclusiones y recomendaciones de la Conferencia de Feldafing sobre el rol del desarrollo alternativo en la fiscalización de estupefacientes y la cooperación al desarrollo”. Disponible en Sistema de Información para el Desarrollo Alternativo para la Región Andina www.comunidadandina.org [Consultado el 5 de julio de 2009].

- en otras monedas, con destino a la financiación del Programa Paz y Desarrollo, Bogotá, marzo 15 de 2004.
- FUKUMI Sayaka, *Cocaine Trafficking in Latin America. EU and US Policy Responses*, Hampshire-Burlington, Ashgate, 2008, p 177-216.
- GOEBERTUS ESTRADA Juanita, "Palma de aceite y desplazamiento forzado en zona bananera: 'trayectorias' entre recursos naturales y conflicto" en *Revista Colombia Internacional*, (67), enero-junio 2008.
- GUAQUETA Alexandra, *Understanding the Deterioration in US-Colombia relations 1995-1997*, M.Phil Thesis. University of Oxford, April 1998.
- International Crisis Group, *War and Drugs in Colombia*, Latin America Reports N°11, 27 January 2005.
- _____, *La droga en América Latina I: perdiendo la batalla*, Informe sobre América Latina N° 25, Bruselas-Bogotá, marzo 18 de 2007
- LABROUSSE Alain, "La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina" en CAMACHO Álvaro (Ed), *Narcotráfico. Europa, Estados Unidos y América Latina*, Uniandes-CESO, Bogotá, 2006.
- MONTENEGRO TRUJILLO Santiago, *Departamento Nacional de Planeación, Informe al Congreso 2004-2005*, Bogotá, julio de 2005.
- MORENO LEON Carlos Enrique, "Laboratorios de paz: una política de creación", *Análisis Político*, N° 65, Bogotá, enero-abril 2009, p 94-110.
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito. *Cultivos de Coca estadísticas municipales*, julio 2008. Disponible en www.unodc.org [Consultado 2 de julio de 2009]
- OROZCO ABAD Iván, *Sobre las relaciones Europa-América Latina en materia de justicia*, OBREAL-EULARO, Specialist Paper, Julio 2006.
- RANGEL Alfredo, "Cómo salvar el estado colombiano: narcotráfico y seguridad regional", *Pensamiento Propio. Revista Trilingüe de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Editorial CRIES, N°26, julio-diciembre 2007, p 37-48.
- República de Colombia, *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010*, s.l. noviembre de 2007. Disponible en www.accionsocial.gov.co [Consultado el 12 de julio de 2009]
- THENHOFF Moritz, *Alternative Development. Economic interest and Paramilitaries in Uraba*, TNI Drug Briefing N° 27, September 2008.
- THOUMI Francisco, *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*, Woodrow Wilson Center Press-The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2003, p 338-349.
- UNODC, *World Drugs Report*, Washington, June 2008.
- VICENTI Franceso, RUDQVIST Andrés, 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 8 de julio de 2009].
- WOLA, *La aspersión de cultivos de uso ilícito en Colombia. Una estrategia fallida*, WOLA-Indepaz, Bogotá, abril 2008, p 75-90.

