

# DESARROLLO DE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE COLOMBIA Y LA UNIÓN EUROPEA PARA LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS<sup>1</sup>

*Ángela Milena Picón\**

Recibido: 22/03/2006

Aprobado evaluador interno: 21/04/2006

Aprobado evaluador externo: 18/04/2006

## **Abstract**

*This article examines the main results of the thesis “Development of a cooperative relationship between Colombia and the European Union in the fight against illegal drug traffickng”. It addresses the issue of international cooperation with respect to the control of illicit drugs from the perspective of the Theory of Complex Interdependence and, the European Union’s response to the problem in light of its relations with Colombia and the drug problem. Therefore, it examines the current state of the global illegal drugs problem and it identifies the main strategies of Colombian and European Foreign Policy in relation to the drug problem and their cooperative relationship. Finally, it analyses the main strategies that the European Union has for the control illicit drugs focusing on the use of the new Generalised System of Preferences GSP Plus.*

**Key words:** *globalization, international cooperation, European Union, Global Governance, illicit drugs, Generalized System of Preferences (GSP).*

---

1 Este artículo se elaboró a partir de la monografía de pregrado, que posee el mismo título para optar al título de Politóloga, en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (segundo semestre de 2005). Obtuvo el reconocimiento de tesis meritoria. Se realizó en el marco de la línea de investigación *Redefinición de la Estructura y Funciones del Estado-nación en el Contexto de la Globalización* que dirige el profesor investigador Eduardo Pastrana Buelvas, quien es miembro del grupo de investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración de dicha Facultad, el cual está catalogado como grupo A de Colciencias.

\* Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. [apicon@javeriana.edu.co](mailto:apicon@javeriana.edu.co)

### Resumen

*Este artículo presenta los principales resultados del trabajo de grado "Desarrollo de las relaciones de cooperación entre Colombia y la Unión Europea para la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas", en el cual se aborda el tema de la cooperación internacional para el control de las drogas ilícitas, teniendo como objetivo general analizar, a través de la Teoría de la Interdependencia Compleja, la respuesta de la Unión Europea frente al problema de las drogas ilícitas en el marco de sus relaciones de cooperación con Colombia. Para este fin se describirá, en primer lugar, el estado actual de la problemática global de las drogas ilícitas; en segundo lugar, se identificarán los principales lineamientos de la política exterior de Colombia y de la Unión Europea para el control de las drogas ilícitas, en el marco de sus relaciones de cooperación; y en tercer lugar, se analizarán los principales instrumentos de cooperación de la Unión Europea para el control de las drogas ilícitas, desde la perspectiva de sus relaciones bilaterales desarrolladas con Colombia, haciendo énfasis en el nuevo Sistema General de Preferencias SGP Plus.*

**Palabras clave:** *globalización, cooperación internacional, Unión Europea, Gobernanza Global, drogas ilícitas, Sistema General de Preferencias (SGP).*

## Introducción

El tema de las drogas ilícitas se ha convertido en un asunto de gran relevancia a nivel mundial y regional, en la medida en que ha llegado a ocupar espacios importantes en las agendas de los gobiernos de diferentes países, que ven el asunto de las drogas como un problema de alcance global. Así por ejemplo, la globalización entendida como un proceso universal que abarca a todas las sociedades naciones y economías ha generado un cambio de perspectiva a la hora de abordar los nuevos problemas del mundo, pues sus dinámicas transaccionales sobrepasan la capacidad de los estados-naciones, obligando a la política, a sus instituciones, paradigmas e instrumentos a adaptarse a las nuevas condiciones de alcance global<sup>2</sup>. En este contexto de globalización, problemas como el de las drogas ilícitas parecen no tener soluciones reales a menos que se lleve a cabo una estrecha colaboración entre los diferentes actores transaccionales.

Para el caso colombiano, el tema de las drogas ilícitas se ha convertido en un elemento de estigmatización y rechazo, a nivel internacional, en la medida en que ha terminado permeando las dimensiones social, económica, política

---

2 Cfr. Maggi, Claudio y Messner, Dirk. (2002), *Gobernanza Global desde la perspectiva latinoamericana. Desafíos a principios del siglo XXI*, en *Gobernanza Global: una mirada desde América Latina*. Guatemala, Editorial Nueva Sociedad, p. 9.

y cultural de la vida de los colombianos. Por un lado, se percibe a Colombia como una amenaza para la seguridad regional y continental, debido a que representa un factor de inestabilidad política que afecta al conjunto del área andina<sup>3</sup>. En este sentido se ha llegado a afirmar que

“...las relaciones exteriores de Colombia se han narcotizado puesto que las drogas ilícitas se han convertido en el principal tema de fricción de Colombia con sus principales socios comerciales y financieros, limitando significativamente su margen de maniobra. En este sentido, la ‘desnarcotización’ de las relaciones exteriores ha sido la meta de todos los gobiernos colombianos, al menos durante los últimos años”<sup>4</sup>.

Por otra parte, se considera que el problema de las drogas ilegales es de responsabilidad exclusiva de países productores, quienes al desarrollar el mercado de las drogas ilícitas crean su demanda a nivel internacional. En este sentido, es “la oferta la que crea la demanda”. La anterior interpretación se hace a partir de una lectura técnica-económica, en donde se concibe el problema en términos de oferta y demanda y se establece que la solución consiste en erradicar la oferta proveniente principalmente de países productores<sup>5</sup>, los cuales son percibidos como una amenaza para la seguridad regional. Esta segunda interpretación es la que ha prevalecido, a tal punto de volverse hegemónica.

Colombia en su afán por evitar ser estigmatizada como país problema ha tendido a privilegiar la agenda de los Estados Unidos en materia de drogas ilícitas<sup>6</sup>, cerrándole las puertas a otros países —como los europeos— que podrían apoyar al gobierno colombiano desde otra perspectiva en su arduo

---

3 En el plano regional, Colombia es percibida como una amenaza para la seguridad regional y continental debido a los enfrentamientos militares transfronterizos, caso de Venezuela, al igual que por la irradiación del narcotráfico, migración de colombianos y tráfico en la región. Cfr. *Las relaciones Colombia - Unión Europea: de la incertidumbre al estancamiento*. La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante. *Policy Paper*, No. 11, Bogotá, 2004, p. 3.

4 Cfr. Thoumi, Francisco (2002), *Las drogas ilegales y las relaciones exteriores de Colombia: una visión desde el exterior*, en *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá, Editorial Planeta, p. 93.

5 Cfr. Toro, Cecilia (2002), *Narcotráfico, lo que la interdependencia no nos explicó. La política exterior de México: enfoques para su análisis*. Colegio de México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México. 1997, pp. 69-79 y Ahumada Consuelo. *Cuatro años a bordo de sí mismo*. Capítulo 5, Áncora Editores, pp. 271-314.

6 La política de Estados Unidos ha definido el curso de la *Política antidrogas* de los países andinos desde finales de los ochenta, teniendo como componentes esenciales la militarización, las fumigaciones y la extradición de nacionales, los cuales han cambiado de matices de un gobierno a otro, aunque se han mantenido en esencia. Cfr. Tokatlian, Gabriel (2000), *Globalización, narcotráfico y violencia*, en *Siete ensayos sobre Colombia*. Bogotá, Editorial Norma, p. 94.

camino de lucha contra este flagelo. En este contexto, la problemática de las drogas ilícitas en Colombia está relacionada con el hecho de que el país es el mayor productor de cocaína del mundo, así como un productor creciente de heroína, como resultado del incremento de la demanda proveniente de los Estados Unidos, inicialmente, y posteriormente de países de Europa, convirtiéndose de esta manera en un país clave para la producción y el tráfico de drogas; todo esto circunscrito dentro del contexto propio de la globalización, el cual se ha encargado de acentuar su dimensión transfronteriza.

## Metodología

Para desarrollar esta investigación se obtuvo información de dos fuentes. En primer lugar, documentos oficiales de la Unión Europea y Colombia referentes a los ejes de cooperación, mecanismos y proyectos suscritos entre ambos países. De la misma manera, se obtuvo información de la revisión documental de los principales diagnósticos e investigaciones que se han elaborado sobre las relaciones de cooperación entre Colombia y la Unión Europea en materia de drogas ilícitas. Para ello se recurrió a las principales revistas especializadas, monografías documentales, memorias de seminarios y foros, entre otros. En segundo lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas a académicos y funcionarios clave de instituciones colombianas y de la Unión Europea conocedores del tema, con el propósito de obtener información complementaria.

## Objetivos

Teniendo en cuenta este panorama, la presente investigación tiene como objetivo general analizar, a través de la Teoría de la Interdependencia Compleja, la respuesta de la Unión Europea frente al problema de las drogas ilícitas en el marco de sus relaciones de cooperación con Colombia. Para este fin se describirá, en primer lugar, el estado actual de la problemática global de las drogas ilícitas; en segundo lugar, se identificarán los principales lineamientos de la política exterior de Colombia y de la Unión Europea para el control de las drogas ilícitas, en el marco de sus relaciones de cooperación; y en tercer lugar, se analizarán los principales instrumentos de cooperación de la Unión Europea para el control de las drogas ilícitas, desde la perspectiva de sus relaciones bilaterales desarrolladas con Colombia, haciendo énfasis en el nuevo Sistema General de Preferencias SGP Plus.

## Antecedentes y marco teórico

La Teoría de la Interdependencia Compleja de Keohane y Nye plantea que existe un mundo en el que: a) existen canales múltiples de interconexión por medio de los cuales se establecen relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, que hacen que las relaciones entre los estados sean más dinámicas; b) se tratan nuevas temáticas —debido a que no existe una jerarquía entre las cuestiones, lo cual implica que la distinción entre problemas internos y externos se diluye, permitiendo privilegiar temas prioritarios como el de las drogas ilícitas en las relaciones de Colombia con Europa; c) y que los problemas que surgen entre los estados tienen otras vías de canalización antes de recurrir a la fuerza militar— en la medida en que disminuye el papel de la misma. Se refiere específicamente a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Estas relaciones de costos recíprocos no necesariamente son iguales para todos, ya que la distribución de capacidades difiere de un actor a otro. En este sentido, no se puede asegurar que la interdependencia permita un beneficio mutuo; tampoco se puede suponer que la interdependencia sea equilibrada, en la medida en que los estados tienen diferentes distribuciones de poder.

### El concepto de poder

El concepto de poder en la Teoría de la Interdependencia Compleja relaciona dos dimensiones: *sensibilidad*, que tiene que ver con la rapidez con que los cambios de un país pueden afectar a otro, y *vulnerabilidad*, que tiene que ver con el costo de los ajustes políticos para enfrentar dicho cambio. En esta medida se puede afirmar que Colombia es *sensible* y *vulnerable*, con respecto al problema de las drogas ilícitas. *Sensible*, debido a que aspectos como la tradición histórica del contrabando en Colombia y el desarrollo temprano de habilidades para lavar dinero; la falta de control del Estado sobre amplias zonas del país y su control por grupos armados ilegales, favorecido por el aislamiento geográfico; la relación entre conflicto y narcotráfico; el gran número de inmigrantes colombianos en EE.UU. —que proporcionó redes de distribución que se extendieron y acentuaron aún más en un contexto de globalización— y; la posición geográfica estratégica del país con fácil acceso a las materias primas, a las rutas de tráfico del Caribe y a los mercados finales de destino, todo esto enmarcado dentro del proceso de la globalización, parecen facilitar el problema de las drogas ilícitas, incrementando e intensificando sus efectos sobre Colombia, así como también

sobre los países de la región andina. Y es *vulnerable*, en tanto que al ser considerado como “país problema” —hecho que se ha traducido en la “narcotización” de su política exterior— su margen de maniobra se ha limitado significativamente al tiempo que su política interna está fuertemente condicionada por la política externa de Estados Unidos en materia de drogas ilícitas.

Para el caso específico de la cooperación internacional de la Unión Europea para el control de las drogas ilícitas, hay que tener en cuenta en primer lugar, que el problema de las drogas ilícitas es un problema que no es de responsabilidad exclusiva de un solo país como Colombia. Esto se debe a que es un fenómeno multicausal y transaccional que como tal debe ser abordado de manera integral. En este sentido, la estrecha relación entre Colombia y la Unión Europea frente al tema de las drogas ilícitas se caracteriza por ser marcadamente interdependiente, en la medida en que es un tema que preocupa a ambos actores. Este hecho se hace evidente en el establecimiento de las relaciones de cooperación entre ambos actores para hacerle frente de manera mancomunada a esta problemática. En segundo lugar, la importancia global del problema ha hecho que sea considerado como un asunto prioritario de agenda que necesariamente debe ser tratado de manera conjunta. En este sentido, tanto para la Unión Europea como para Colombia el problema de las drogas ilícitas no sólo es considerado como un asunto de gran relevancia a nivel interno, sino que su carácter global lo ubica dentro de las prioridades en materia de relaciones exteriores y de cooperación internacional. Finalmente, la disminución del papel del uso de la fuerza militar permitiría priorizar otras vías de canalización a través de las cuales los estados puedan abordar el problema de las drogas ilícitas. En el caso de Europa, su rechazo a las salidas de fuerza para abordar el problema, se constituye en una alternativa diferente a través de la cual se le pueda dar una lectura global e integrada a la manera como actualmente se está manejando el problema.

### Regímenes internacionales

Las relaciones de interdependencia a menudo pueden ser afectadas por las reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos. Conocidos como *regímenes internacionales*, este conjunto de normas y procedimientos no son tan obligatorias como en los sistemas políticos internos. Sin embargo, la estructura del sistema, la distribución de los recursos de poder entre los estados puede afectar profundamente la

naturaleza del régimen en su conjunto de normas y reglas, formales e informales, que son relevantes para el sistema.

### **La globalización como un nuevo proceso histórico**

La globalización se concibe como un nuevo proceso histórico cuyo margen de influencia ha experimentado un cambio radical en las últimas dos décadas en términos de espacio y tiempo, produciendo distorsiones dramáticas que inclusive pueden cuestionar modos de vida. Para Anthony Giddens, la globalización puede definirse como

“la intensificación de relaciones sociales planetarias, que aproximan a tal punto los lugares distantes, que los acontecimientos locales sufren la influencia de hechos ocurridos a miles de kilómetros y viceversa”.

De esta manera, la globalización toma forma en problemas globales como el narcotráfico, el medio ambiente, las migraciones y el terrorismo, entre otros, cuya posible solución sobrepasa las fronteras territoriales del Estado-nación. Este hecho ha causado una mayor interdependencia entre los estados, en la medida en que ha disminuido su capacidad para controlar los efectos negativos que este proceso trae consigo.

Así, aunque los estados-naciones continúan siendo la unidad política fundamental están obligados a recurrir a un mayor multilateralismo para la solución de los problemas mundiales, porque por su carácter transfronterizo, el instrumento idóneo para abordarlos lo constituye la cooperación internacional. Lo anterior es el resultado de las discusiones que se introdujeron a principios de los noventa sobre un nuevo orden mundial y la gobernabilidad de la globalización, concepto conocido como Gobernanza Global. En este sentido, problemas como el de las drogas ilícitas adquieren una nueva dimensión debido a que el contexto propio de la globalización ha tendido a facilitar las dinámicas de dicho fenómeno. Es así como

“...la reducción de los costos de transporte, la proliferación de las conexiones marítimas, aéreas y terrestres, el aumento del intercambio comercial mundial, la unificación progresiva de los mercados financieros a través de transferencias electrónicas por Internet, el uso de paraísos fiscales y otros centros en las afueras, y en general la interdependencia creciente entre los países, son factores que facilitan la globalización del fenómeno de las drogas. Este hecho pone al descubierto el carácter global del fenómeno, así como la necesidad de enfrentarlo de manera conjunta”.

## Perspectivas de la Gobernanza Global en un contexto de globalización

La *Gobernanza Global*<sup>7</sup> se concibe como una de las respuestas a los desafíos de la globalización. Para esto, se vale de la existencia de una cultura de la cooperación global, entendida como un medio imprescindible para superar los efectos negativos de la globalización. Este proceso, plantea nuevos retos y condiciones vinculados a las funciones y al potencial de los estados-naciones, así como a la gran competencia global de los nuevos actores internacionales. Dentro de sus principales propuestas encuentra: “la cooperación e interacción colectiva entre instituciones nacionales e internacionales existentes, incluyendo tanto a empresas como estados, sociedad civil nacional y global, ONG, instituciones multilaterales y actores políticos regionales”<sup>8</sup>. Esta interacción colectiva pretende que los estados-naciones recuperen, mediante la cooperación, su capacidad de gestión para afrontar los problemas globales con una nueva sensibilidad selectiva<sup>9</sup>.

Para el caso específico de la relaciones de cooperación entre Colombia y la Unión Europea en materia de drogas ilícitas, la naturaleza global del fenómeno de las drogas, su dinámica multicausal y transnacional ha llevado a los estados a recurrir a un mayor multilateralismo, debido a que la responsabilidad de enfrentar el problema ya no recae exclusivamente en un solo actor, en este caso Colombia. En este sentido, la estrecha relación entre Colombia y la Unión Europea frente al tema de las drogas ilícitas se caracteriza por ser marcadamente interdependiente, hecho que se refleja en el establecimiento de relaciones de cooperación para hacer frente a esta problemática. Bajo esta óptica, la *Gobernanza Global* se concibe como una necesidad imperiosa y una visión basada en la cooperación entre los estados que busca la regulación política de los incontables efectos negativos de la globalización.

---

7 A comienzos de la década de los noventa se introdujo el debate sobre el nuevo orden mundial y la gobernabilidad de la globalización, el concepto *Global Governance*. Fue así como la *Comisión on Global Governance* que dirigió el Primer Ministro Sueco Ingvar Carlsson, presentó en 1995, su informe con el título: *Our Global Neighbourhood*. El planteamiento más importante de dicho documento es que: “los estados están obligados a recurrir a un mayor multilateralismo para la solución de los problemas mundiales, porque, por su carácter transfronterizo el instrumento más idóneo para abordarlos lo constituye la cooperación internacional”. Cfr. Pastrana, Eduardo (2005), “Extinción o reinención del Estado-nación frente a los desafíos globales”, en revista *Desafíos*, No. 12, Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales Cepi, Bogotá, p. 278.

8 Cfr. Dussel Peters, Enrique (2002), ¿Gobernanza global ante la creciente polarización territorial internacional?, en *Gobernanza global: una mirada desde América Latina*. Guatemala, Editorial Nueva Sociedad, p. 72.

9 Cfr. *op. cit.*, Pastrana, p. 279.



## **La cooperación internacional como herramienta imprescindible para enfrentar los efectos negativos de la globalización**

El concepto de cooperación internacional relaciona dos o más actores estatales interesados en intercambiar conocimientos, recursos y tecnologías, con el ánimo de colaborar en la búsqueda de soluciones mutuamente favorables.

“La cooperación en este sentido nace cuando las políticas de un actor son consideradas por diversos sectores —implicados en una misma cuestión— como objetivos comunes, cuyo logro permite mayores beneficios para todos; requiere por lo tanto, la identificación de aquellos asuntos internacionales y globales sobre los cuales existe un dilema de interés común que sólo puede ser satisfecho mediante la colaboración bilateral o multilateral”.

En esta medida, la cooperación internacional se concibe como una herramienta de responsabilidad compartida en un contexto de globalización, en el que los grandes problemas globales sobrepasan la capacidad de los Estados para hacerle frente a los efectos negativos que este contexto trae consigo.

Colombia ocupa una posición de país periférico en este contexto de globalización, lo que lo aleja de los grandes centros de poder en el que se toman las decisiones importantes a nivel mundial. Sin embargo, el contexto propio de la globalización también permite que los países con menores distribuciones de poder lleven a cabo estrategias de vinculación de cuestiones, como es el caso de las drogas ilícitas. Es por esto que resulta necesario intensificar la cooperación entre países del centro —aquellos que tienen la posibilidad de tomar las decisiones de gran relevancia— y la periferia —como Colombia, que tiene un bajo margen de acción en la toma de decisiones— ya que ésta sería una de las maneras más adecuadas para resolver problemas globales que afectan a todos.

## **El problema global de las drogas ilícitas**

### **El fenómeno del tráfico global de las drogas ilícitas**

Aunque la producción mundial de cocaína se encuentra en sus niveles más bajos, durante la última década fueron más los países que registraron un aumento en el consumo de drogas que los que reportaron un descenso, lo que indica que en términos geográficos el problema de las drogas ilícitas continúa extendiéndose. Asimismo, aunque Estados Unidos continúa siendo el mercado

más grande del mundo, Europa experimenta una tendencia de incremento en el consumo de cocaína<sup>10</sup>. Este panorama pone al descubierto el carácter global del problema de las drogas ilícitas, y la necesidad de coordinar una respuesta conjunta para enfrentarlo.

Si bien es cierto que el concepto de “drogas ilícitas” ha variado históricamente según el contexto social y cultural, hoy en día se entienden como tales a los estupefacientes y sustancias psicotrópicas consideradas en los listados de la Junta Internacional de Control de Estupefacientes, entre los cuales se encuentran la cocaína, la heroína y la marihuana<sup>11</sup>. El tráfico ilícito de drogas o narcotráfico, ha sido entendido, por su parte, como el delito de “...producción, fabricación, extracción, preparación, oferta, distribución, venta, entrega, envío, transporte, importación o exportación de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica”<sup>12</sup>.

Según el Informe Mundial sobre Drogas 2004, el número total de consumidores de drogas en todo el mundo asciende a 185 millones, lo que equivale a un 3% de la población mundial o a un 4,7% de la población comprendida entre 15 y 64 años de edad<sup>13</sup>. Con respecto a la producción mundial de cocaína, el informe señala que disminuyó en un 30% entre 1999 y 2003, y en un 18% entre 2002 y 2003. Norteamérica aglutina el 48% de los consumidores de cocaína, por lo que Estados Unidos sigue siendo el mercado más grande del mundo con 5.9 millones de consumidores registrados en el 2002. El informe señala asimismo, que el uso indebido de cocaína en Colombia —que es el principal productor de cocaína en la región— presenta una tendencia en aumento. Con respecto a Europa, el informe señala que hay alrededor de 3.3 millones de consumidores de cocaína lo que representa casi un cuarto del total de consumo mundial. El consumo aumentó, aunque en un menor ritmo comparado con años anteriores.

El estado actual del problema de las drogas ilícitas pone al descubierto la dimensión global de un problema que no conoce fronteras, y cuya naturaleza

---

10 Cfr. Oficina contra las Drogas y el Delito, Naciones Unidas (NU), *Informe Mundial sobre las Drogas*, 2004, p. 5.

11 La Junta Internacional de Control de Estupefacientes (JIFE) es uno de los órganos de las Naciones Unidas encargado de la fiscalización de las drogas [en línea], disponible en: <http://www.incb.org/e/tr/nar/2003/index.htm>

12 Cfr. Artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988).

13 Cfr. *op. cit.*, Naciones Unidas, p. 8.

transnacional lo sitúa fuera del alcance de cualquier gobierno individual, sea rico o pobre, sea productor o consumidor. Asimismo, aunque la dimensión transfronteriza del problema de las drogas ilícitas ha dado lugar a un sistema de cooperación internacional, la apertura de mercados mundiales en las últimas décadas ha acentuado esa dimensión.

### **El problema global de las drogas ilícitas a la luz del principio de *Corresponsabilidad***

Teniendo en cuenta el estado actual del problema de las drogas ilícitas, resulta pertinente resaltar la importancia de abordar este problema a partir de un enfoque global e integrado, que incluya tanto a países productores como consumidores, en la medida en que el problema de las drogas ilícitas se constituye en un desafío para los estados mismos, quienes en un contexto de globalización requieren de la cooperación de otros estados para abordar problemas de alcance global.

El principio de *Corresponsabilidad* o *Responsabilidad compartida* juega así un papel clave en la medida en que se constituye en un elemento imprescindible para abordar problemas globales como el de las drogas ilícitas. Este principio se basa en un enfoque equilibrado entre reducción de la demanda y de la oferta, dentro del respeto de tres principios. La *corresponsabilidad*, que constituye la responsabilidad compartida de los países productores y consumidores en el desarrollo de la amenaza de la droga. La mayoría de los países productores se han convertido de esta manera en consumidores, y algunos países consumidores se han convertido en productores. Este principio fue consagrado por la Comunidad Internacional, durante la Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las drogas (SEAGNU, Nueva York, 8-10 de junio de 1998); la *Solidaridad*, corolario del principio de *Corresponsabilidad*, principio mediante el cual se trata de compartir los medios utilizados en la lucha contra la droga (en particular, mediante proyectos de desarrollo alternativo) y; el *Respeto de los Derechos Humanos*: la lucha contra la droga no debe efectuarse en detrimento de éstos.

La prevención y el desarrollo sólo pueden dar frutos si éstos respetan las dimensiones culturales y sociales<sup>14</sup>. Básicamente, la búsqueda colectiva de

---

14 Cfr. *Ministère des Affaires Etrangères*. Drosieres temáticos. La lucha contra el blanqueo. Diciembre de 2004 [en línea], disponible en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.es.asp?ART=48561>

soluciones en el contexto internacional debería permitir la formulación de “enfoques globales”, con el fin de traducir la voluntad de cooperación en hechos contundentes. En este sentido, el logro de la cooperación internacional con otros estados o actores transnacionales implica la adopción de un “sistema de soberanías compartidas”<sup>15</sup> que se traduce en una mayor capacidad de acción y de solución de problemas en conjunto<sup>16</sup>. La herramienta de la cooperación internacional será en este sentido el resultado de las relaciones de interdependencia entre los estados, dada la necesidad de elaborar mecanismos que les permitan hacerle frente a los efectos negativos de la globalización que tienden a agudizar problemas de alcance global como es el de las drogas ilícitas.

## Política exterior colombiana para el control de las drogas ilícitas, en sus relaciones de cooperación con la Unión Europea

Desde la década de los setenta con el gobierno de López Michelsen, Colombia ha dirigido su política exterior de lucha contra las drogas con base en el principio de la *Corresponsabilidad*, o de *Responsabilidad compartida*<sup>17</sup>. Su principal objetivo ha sido el de evitar las estigmatizaciones, el rechazo y el aislamiento del país en tanto “país problema”, llamando la atención sobre el carácter global del fenómeno, y haciendo énfasis en la necesidad de enfrentarlo de manera conjunta. Sin embargo, la manera como cada gobierno ha manejado su política exterior en esta materia ha variado significativamente.

Andrés Pastrana esperaba que el logro de una salida negociada al conflicto armado interno favoreciera el fin de los cultivos ilícitos y por ende el

---

15 Dada la complejidad de problemas globales como el de las drogas lícitas, los estados están obligados a recurrir a un mayor multilateralismo para la solución de los problemas mundiales porque, por su carácter transfronterizo, el instrumento para abordarlos lo constituye la cooperación internacional. Lo anterior hace necesario la transferencia de competencias de regulación a instituciones supranacionales o a través de la construcción de una red de regímenes internacionales, que impongan deberes específicos en los respectivos ámbitos de los estados. En esta medida, el concepto de soberanía absoluta, considerado en este contexto anacrónico como consecuencia del incremento de las interacciones internacionales y las interdependencias, será remplazado por el de “soberanías compartidas”, definida ésta como una facultad dividida entre múltiples agencias —nacionales e internacionales— y limitada por la naturaleza misma de ésta pluralidad. Cfr. *op. cit.*, Pastrana, p. 278.

16 Cfr. *op. cit.*, Messner, p. 49.

17 Cfr. Tirado Mejía, Álvaro (1998), Política exterior colombiana. La última década, en *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá, Editorial Planeta, vol. VII, p. 219.

narcotráfico, dada la estrecha relación entre conflicto interno y narcotráfico. Esta concepción de la realidad se inserta en la *Diplomacia para la paz*,<sup>18</sup> que buscaba tanto soluciones alternativas frente a los cultivos ilícitos como una salida negociada al conflicto interno colombiano. En este contexto surge la propuesta original del Plan Colombia del gobierno nacional como una especie de Plan Marshall "...para la reconstrucción social, económica y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto"<sup>19</sup>. Se presenta entonces ante la Comunidad Internacional a la lucha antinarcóticos y al proceso de paz como dos fenómenos interdependientes, de tal manera que una solución negociada al conflicto favorecería la política antidrogas<sup>20</sup>. Aún así, el Plan Colombia sufre una serie de transformaciones desde su concepción original para ajustarse a los intereses de EE.UU. —mayor donante potencial<sup>21</sup>— y poder recibir cuantiosos recursos de este país. De esta manera el Plan Marshall para Colombia se va desdibujando, dándole un peso mucho mayor a la estrategia antinarcóticos sobre los componentes sociales, económicos y de fortalecimiento institucional<sup>22</sup>. El resultado final fue un alineamiento con las perspectivas e intereses de EE.UU. en este tema.

La estrategia del Plan Colombia, muy alineada con la política norteamericana, generó serias dudas en Europa dado su fuerte contenido militarista. Su negativa de hacer parte del Plan Colombia se tradujo en una oportunidad para Europa de tomar distancia de la política estadounidense.

---

18 El Gobierno del Presidente Pastrana incorporó el principio de Responsabilidad Compartida como uno de los principios consagrados en el Plan Nacional de Lucha contra las drogas (1998-2002). En este contexto, el Plan contemplaba seis objetivos estratégicos: desarrollo alternativo; reducción de la oferta; fortalecimiento jurídico e institucional; reducción de la demanda; gestión ambiental; política internacional. En lo que respecta a la política internacional, el objetivo consistió en afianzar el liderazgo que había tenido Colombia en el escenario internacional con el fin de consolidar a escala global y hemisférica los principios de responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio, y fortalecer la cooperación en esta materia. Cfr. Fernández De Soto, Guillermo. Una actitud vigorosa en torno a la corresponsabilidad, en *La ilusión posible*. Bogotá, Norma, 2004, p. 456.

19 Cfr. República de Colombia, DNP. *Plan Nacional de Desarrollo*. Capítulo IV, Apartado I. Citado en: García, Andelfo. Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática, en *El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*. IEPRI, Planeta, 2001, p. 200.

20 Cfr. Pardo, Rodrigo y Carvajal, Leonardo (2002), La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz, en Ardila, Martha (ed.) *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, FESCOL, p. 200.

21 En los últimos años Colombia se convirtió en el tercer receptor de ayuda de los Estados Unidos en el mundo, después de Israel y Egipto, y el primero en Sudamérica, lo cual generó mucha desconfianza entre sus vecinos, en especial de Venezuela y Brasil. Cfr. Katz, Mauricio y Ruiz, Jorge (2004), Seguridad, cooperación al desarrollo y conflicto: el caso colombiano, en *Mito y realidad de la ayuda externa*, América Latina, p. 65.

22 Cfr. *op. cit.*, García, p. 217.

Es así como decide promover varios encuentros materializados en las Mesas de Donantes<sup>23</sup>, hecho que le sirvió para reiterar su negativa de apoyar el componente militar del Plan Colombia<sup>24</sup> al considerarlo como un Proyecto de Guerra y no como un Programa de Paz. De la misma manera, le permitió continuar con su rechazo a las fumigaciones y expresar su apoyo a los pactos de erradicación manual voluntaria, al igual que un seguimiento independiente.

Con respecto a las fumigaciones, Europa declaró mediante una resolución del Parlamento Europeo, así como declaraciones de varios ministerios, que estaba totalmente en contra de ellas por motivos de medio ambiente y salud. El Reino Unido, Alemania y Austria solicitaron que se realizara un seguimiento independiente y un estudio sobre el impacto de la campaña de fumigaciones e involucraron al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID) en el proceso. Estados Unidos y Colombia estaban bastante descontentos con la actitud de Europa, por lo que no aceptaron su participación en esta iniciativa. Por esta razón, el plan de seguimiento se traspasó a la OEA - CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas), en colaboración con la Organización Panamericana para la Salud (OPS)<sup>25</sup>.

Si bien es cierto que con Pastrana se contempló la posibilidad de erradicación voluntaria, según la propia embajada de Estados Unidos fue un fracaso “debido a que los campesinos continuaron con los cultivos ilícitos, a

---

23 Durante el gobierno del Presidente Pastrana se llevaron a cabo tres diferentes Mesas de Donantes: Madrid, 7 de julio de 2000; Bogotá, 24 de octubre de 2000; y Bruselas, 30 de abril de 2001. En estas reuniones celebradas consecutivamente el gobierno convocó a la comunidad internacional para que apoyara política y financieramente el Plan Colombia. Sin embargo, la posición crítica de las ONG de derechos humanos internacionales y domésticas por la vinculación de las fuerzas armadas a la lucha antidrogas llevaron a que en la segunda mesa de donantes realizada en Bogotá, Francia se pronunciara en nombre de los miembros de la UE señalando que la UE se separaba del Plan Colombia y que buscaría un esquema de cooperación propio, tanto en los medios que utiliza como en las prioridades y concepciones que adopta. *Ibid.*, p. 3.

24 La negativa de apoyar el Plan Colombia fue expuesta por el Parlamento Europeo bajo la mayoría del Partido Demócrata Cristiano (PDC), por medio de la aprobación de una Resolución en febrero de 2001 en la que reiteraba su oposición al Plan Colombia (474 votos a favor, 1 en contra y 33 abstenciones), al considerarlo como una inspiración de Estados Unidos con propósitos militaristas y de contrainsurgencia, con el peligro potencial de extenderse al resto de sus vecinos. Cfr. AFP, UE rechaza de plano la parte militar del Plan Colombia, diario *Las Américas*, February 2, 2001.

25 Cfr. Jelsma, Martín. Respuestas europeas en punto muerto, en *Estrategias políticas y de cooperación de la Unión Europea en materia de lucha contra las drogas*. Seminario-taller “Balance y Perspectivas de las Relaciones Políticas y de Cooperación entre la UE y Colombia”, TNI, Lleida, 15 de julio de 2004, p. 3.

la vez que solicitaban recursos para desarrollo alternativo<sup>26</sup>. La erradicación manual consistió en pactos entre el gobierno y pequeños cultivadores (con menos de tres hectáreas), en donde éstos se comprometían a erradicar manualmente los cultivos con apoyo técnico y social para insertarse en la economía legal (desarrollo alternativo) y el gobierno se comprometía a no fumigar sus cultivos por un período de doce meses. Sin embargo, el gobierno incumplió sus promesas de apoyo a los campesinos<sup>27</sup>, y éstos, dada la necesidad de subsistir, no tuvieron más opciones que persistir en el cultivo de coca. Así pues, durante la administración Pastrana la política de erradicación forzosa mostró evidentes resultados negativos, lo cual llevó al gobierno Uribe a realizar ajustes significativos en la lucha contra el narcotráfico —aunque sin cuestionar el método de aspersión aérea—.

La transición de la *Diplomacia para la paz* a la *Diplomacia para la guerra* se hace posible con la ruptura del proceso de paz, en febrero de 2002, cuando se empieza a consolidar un giro en la política exterior de Pastrana. Es así como a finales de su mandato el gobierno Pastrana pide a EE.UU. la autorización para utilizar los recursos del Plan Colombia contra la subversión y el “terrorismo”. Se da entonces una nueva transformación del Plan Colombia, la lucha antinarcóticos se fusiona con la lucha contrainsurgente. Este giro se consolida en la *Diplomacia para la Guerra* de Uribe, cuya expresión principal es el denominado Plan Patriota, con el cual se busca atacar y cercar la retaguardia estratégica de las FARC en el sur del país.

Para Álvaro Uribe Vélez, por su parte, la paz es el resultado de la derrota militar de los grupos “terroristas” cuyo sustento financiero es sin lugar a dudas los recursos del narcotráfico. De esta manera, la lucha contra el terrorismo es favorecida por la lucha contra el narcotráfico, de tal forma que derrotar éste último es un gran paso para poner fin al conflicto armado interno<sup>28</sup>. Esta perspectiva se refleja en su política exterior de *Diplomacia para la guerra*, con medidas represivas frente a los cultivos ilícitos, privilegiando evidentemente la agenda de los Estados Unidos en materia de drogas ilícitas.

---

26 Cfr. *Tercer Aniversario de la Ayuda de Estados Unidos a Colombia 2000-2003*. Embajada de Estados Unidos, Bogotá, octubre de 2003, p. 12 [en línea], disponible en: <http://bogota.usembassy.gov/wwwfpc01.pdf>

27 Cfr. *op. cit.*, Ahumada, p. 306.

28 Llama la atención que tanto la perspectiva de Pastrana, en el sentido que poner fin al conflicto significa el fin del narcotráfico, como la perspectiva de Uribe, en donde poner fin al narcotráfico significa el fin del conflicto, son consideradas por el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 como falacias “que afectan gravemente el diseño de las políticas para hacer frente al fenómeno del conflicto y también al fenómeno del narcotráfico”. Cfr. *El conflicto callejón con salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia, PNUD, 2003, p. 305.

Con respecto al tema de erradicación, Uribe, en línea con los parámetros de EE.UU.<sup>29</sup>, se resiste a aceptar los problemas estructurales de la fumigación, e insiste, por el contrario, en la necesidad de más aspersión aérea, rompiendo los límites que había guardado el gobierno Pastrana y aumentando la concentración del glifosato. Inclusive, con Uribe el Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó mediante la Resolución número 0015 del 5 de agosto de 2005 la aspersión de glifosato en zonas de reserva natural del país, para acabar con poco menos de 3.000 hectáreas cultivadas en los parques, la mayor parte ubicadas en la Serranía de la Macarena, a pesar de las críticas de la Comunidad Internacional en cuanto a los costos ambientales y sociales de esta decisión<sup>30</sup>.

El problema de la estrategia según esta lógica era que con el proceso de paz había zonas vedadas para la fumigación y pactos de desarrollo alternativo que respetar; así por ejemplo, la Embajada de EE.UU. en Colombia sostiene que sólo con la llegada de Uribe a la presidencia se ha podido fumigar en todo el territorio nacional—lo cual explica el quiebre en la dinámica de crecimiento de los cultivos que han empezado a disminuir y que se espera disminuyan para finales de 2005 hasta una quinta parte de lo que eran en el 2000<sup>31</sup>. De esta manera, el gobierno Uribe, impulsado por la lógica de la erradicación forzosa y unos aparentes éxitos iniciales, ha desdibujado la línea entre campesinos-pequeños cultivadores y grandes cultivos, tomando la decisión de fumigar todo aquello que parezca cultivos ilegales y dejando a un lado la posibilidad real del desarrollo alternativo<sup>32</sup>. Este hecho se evidencia con la abolición de

---

29 En 1988 el entonces presidente George Bush (padre) señaló que: "...la lógica es simple...la vía más barata y segura para acabar con los narcóticos es destruirlos en su fuente...hay que destruir los cultivos allí donde crezcan y destruir los laboratorios allí donde estén". Cfr. Andreas, Pterer, Bertarm, Eva, Blackman Morris y Sharpe, Keneth. *Dead End Drug Wars*, en *Foreign Policy*, No. 85, Winter 1991-1992, p. 108.

30 "A pesar de los resultados obtenidos por la estrategia de erradicación aérea de cultivos de coca en 2004, cuando se fumigaron 139.651 hectáreas sin que se redujera un metro la superficie detectada en 2003, el Presidente Álvaro Uribe Vélez anunció la inminente aspersión de los Parques Nacionales Naturales. Con la medida, el alto Gobierno no sale bien librado de sus paradojas. Reconoce la vulnerabilidad de las reservas naturales pero las convierte en blanco de una guerra química sobre las especies; detecta los cocaes por satélite, pero no dimensiona las dinámicas sociales que empujan la colonización hacia áreas que es preferible mantener intactas; convoca consejos comunitarios y firma pactos sociales con los cultivadores, pero termina por desconocerlos en su afán de mostrar resultados inmediatos, sin llegar a las soluciones estructurales que se demandan". Cfr. *Parques nacionales, ¿naturaleza en vía de extinción?* UN periódico, *Nación*, Universidad Nacional, Bogotá, 16 de octubre de 2005, p. 4.

31 Cfr. *op. cit.*, Embajada de Estados Unidos, p. 12.

32 Cfr. *Measuring Progress: Global Supply of Illicit drugs. Progress Report: as a contribution to the Mid-term (2003) review of UNGASS*. Transnational Institute-TNI. p. 7 [en línea], disponible en: <http://www.tni.org/drugs/reports/progress.pdf>



la resolución anterior por la que se eximía a los terrenos pequeños —menos de tres hectáreas— de las fumigaciones aéreas<sup>33</sup>.

El énfasis ciego del actual gobierno en los programas de fumigación, se constituye en una gran debilidad para maximizar la cooperación proveniente de la UE en materia de lucha contra las drogas ilícitas; Uribe Vélez no sólo declara el fracaso de los programas de erradicación voluntaria de cultivos y autoriza la aspersión aérea en todo el país, concentrando la fórmula química del glifosato, sino que también está convencido que la política de fumigación no es negociable, hecho que cierra automáticamente espacios alternativos para la participación de la UE en este tema. Este cambio ha significado para la política exterior de Uribe un acercamiento exclusivo con EE.UU., estrategia que Arlene Tickner y Rodrigo Pardo han denominado como “subordinación agresiva”<sup>34</sup>, y que ha representado un distanciamiento con la Unión Europea; sin proceso de paz y en el marco de la lucha contra el terrorismo parece no necesitarse el lado blando del Plan Colombia.

Por otro lado, aunque la UE ve la estrategia de Seguridad Democrática del actual gobierno con gran desconfianza<sup>35</sup>, hasta el día de hoy ha mantenido en pie su apoyo a la implementación de programas alternativos para la sustitución

---

33 Se trata de la Resolución No. 0005 de la Dirección Nacional de Estupefacientes del 11 de agosto de 2000, para modificar la Resolución 0001 del 11 de febrero de 1994 [en línea], disponible en: [http://www.mindefensa.gov.co/conflicto\\_armado/narcotrafico/res\\_005\\_2000.PDF](http://www.mindefensa.gov.co/conflicto_armado/narcotrafico/res_005_2000.PDF)

34 Cfr. Tickner, Arlene B. y Pardo, Rodrigo. *Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: los desafíos externos de la seguridad democrática*. Foreign Affairs en español. Octubre-diciembre de 2003, p. 6, [en línea], disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030407/arlene-b-tickner-rodrigo-pardo/estados-unidos-colombia-y-sus-vecinos-los-desafios-externos-de-la-seguridad-democratica.html>

35 Un día después de ser lanzado el libro *El embrujo autoritario: Primer año de gobierno de Álvaro Uribe*, el presidente colombiano realizó un pronunciamiento sobre las ONG en un discurso presentado durante una ceremonia militar de ascensos. Se refirió a las ONG con dureza y afirmó que “...hay organizaciones respetables de derechos humanos, que tienen todo el espacio en Colombia y también escritores y politiqueros que finalmente le sirven al terrorismo y que se escudan cobardemente en la bandera de los derechos humanos” [en línea], disponible en: [www.abril.com.ve/20030909/Internacional/Internacional7.asp](http://www.abril.com.ve/20030909/Internacional/Internacional7.asp)

Entre los principales aspectos que afectan las relaciones entre UE y Colombia se encuentran: La oposición de Uribe a emplear el tipo de negociación con las guerrillas usado por Pastrana; el apoyo de Colombia a la guerra contra Irak; la manera como Uribe está entendiendo el tema de la seguridad, y los medios empleados para alcanzarla; el desinterés de Colombia con respecto a la dinámica del bloque europeo traducido en los cambios de personal diplomático, reducción y cierre de embajadas y consulados con la excusa de llevar a cabo una política de austeridad; el énfasis que se le ha dado a las fumigaciones como única alternativa posible de erradicación de cultivos ilícitos. Es importante aclarar que con respecto a la UE, ha disminuido la cooperación de los estados miembros hacia Colombia e incrementado la cooperación de la Comisión.

de cultivos ilícitos, haciendo énfasis en la necesidad de que el gobierno colombiano cumpla con las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Frente a este panorama, la Comisión Europea (CE) desarrolló en febrero de 2002 el primer proyecto específico en el país conocido como *Laboratorios de paz*, cuyo propósito, entre otros, fue el de "...impulsar el desarrollo económico y social, incluyendo en la medida de lo posible, la promoción del desarrollo alternativo"<sup>36</sup>. Además de la falta de evaluación del programa, que se replicó sin haberse realizado una evaluación de su impacto sobre la población, este instrumento carece de una estrategia concreta de erradicación de cultivos ilícitos, como podría ser el caso de la erradicación manual, que de manera concertada con la población garantice la eliminación de dichos cultivos sin poner en riesgo a la población. Esto hace que los cultivos ilícitos continúen en la zona como una opción de subsistencia para los cultivadores, y como una fuente de financiación de los grupos armados. En esta medida, más que el desarrollo de programas para la sustitución de cultivos ilícitos, el Laboratorio de paz ha venido implementando actividades productivas que si bien, pueden generar nuevas alternativas de cultivos lícitos, están más dirigidas a la sostenibilidad medioambiental y a mejorar las condiciones de vida de la población que a contrarrestar los cultivos ilícitos directamente.

Como señala Sandro Calvani, "...el desarrollo alternativo no es desarrollo rural como tal, sino un tipo especial de desarrollo rural focalizado especialmente en eliminar y remplazar cultivos ilícitos"<sup>37</sup>. A este hecho se le suma la decisión de la GTZ<sup>38</sup> de abandonar su trabajo de desarrollo alternativo

---

36 En la actualidad, el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio comprende 29 municipios de los departamentos de Bolívar, Antioquia, Cesar y Santander. El presupuesto total es de 42,4 millones de euros, de los cuales 34,8 (más de 120 mil millones de pesos) son contribución no reembolsable de la Comisión Europea para invertir durante los ocho años de implementación del proyecto (2002-2009). Los otros 7,6 millones de euros corresponden a la contrapartida del gobierno colombiano. 1) Apoyar en el terreno la implementación de acuerdos específicos entre las partes en conflicto; 2) Construir zonas de convivencia pacífica entre sus habitantes, mediante el fortalecimiento institucional local, y el apoyo a actores civiles que promuevan la paz; 3) Impulsar el desarrollo económico y social, incluyendo en la medida de lo posible, la promoción del desarrollo alternativo. La experiencia en el Magdalena Medio abrió el camino para que la Unión Europea decidiera respaldar un II Laboratorio de Paz. Cfr. Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. *Comisario Patten visita Laboratorio de Paz de Magdalena Medio*, Bogotá, 2004 [en línea], disponible en: [http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/boletin\\_110.htm](http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/boletin_110.htm)

37 Intervención del representante en Colombia de la Oficina de las Naciones Unidas para el control de las drogas UNODC en el Seminario internacional Narcotráfico: Relaciones entre América Latina, Europa y Estados Unidos. Organizado por: Universidad de los Andes, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (Ceso). Octubre 25 y 26 de 2005.

38 La GTZ era el único actor dentro de la UE que mantenía una postura clara frente al tema de desarrollo alternativo, debido a que es una ONG Alemana que prioriza la preocupación de dicho país por

en el país para continuar únicamente con los programas de ayuda humanitaria y de protección medioambiental, hecho que eliminó hasta el momento cualquier esperanza en la implementación de programas alternativos, que sustituyeran los programas de fumigación. Más allá de la preocupación, la UE continúa con su discurso de desarrollo alternativo que, de ser desarrollado, podría generar una valiosa lectura alternativa a la actualmente hegemónica, manejada por Colombia y Estados Unidos, frente al problema de las drogas ilícitas.

Ante la negativa de la UE de apoyar el contenido militarista del Plan Colombia, el gobierno colombiano se vio en la necesidad de hacerle un llamado a la Comunidad Internacional para que apoyara la estrategia del Plan Colombia, y su componente de lucha contra las drogas. Fue así como en septiembre de 2002 Uribe viajó a Washington con el propósito de solicitarle al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyo en el diseño de una estrategia orientada a conseguir cooperación internacional para implementar de manera integral las estrategias del Plan Colombia y el Plan Nacional de Desarrollo. El proceso adelantado por el gobierno colombiano condujo a la consolidación de la estrategia de Cooperación Internacional en diferentes áreas<sup>39</sup>, cuyo propósito fue el de incluir “la política de relaciones exteriores y cooperación internacional” como un componente dentro de la política eje del gobierno: la Seguridad Democrática<sup>40</sup>. Para julio de 2003 se llevó a cabo la Reunión de Londres, la cual pretendía ofrecer un espacio de discusión y análisis sobre temas como derechos humanos y derechos internacional humanitario, política de seguridad democrática, narcotráfico, reforma política. El encuentro sirvió para que los representantes de los estados cooperantes y de organismos internacionales reafirmaran su compromiso de cooperación con Colombia, en aras de darle una solución a las amenazas que atentan contra la democracia.

Enmarcado en esta política de alto nivel, el presidente Uribe realizó asimismo una visita a cinco estados europeos, entre el 8 y el 14 de febrero de

---

el tema ambiental. La decisión de la GTZ de abandonar los programas de desarrollo alternativo se debió al secuestro de Ulrich Künzel, uno de los expertos de la Agencia que trabajaba en un proyecto de desarrollo alternativo en el departamento del Cauca, Colombia, y dos alemanes visitantes del proyecto, por las FARC en julio de 2001.

39 Entre las principales áreas se encuentran: bosques, procesos de paz y reincorporación; desarrollo productivo y alternativo; fortalecimiento del estado de derecho; programas regionales de desarrollo y paz; desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria Cfr. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Metas del Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario: un compromiso del Gobierno Uribe. Julio, 2003, pp. 3-4.

40 Cfr. *Ibíd.*, p. 10.

2004, con el fin de mejorar las relaciones entre Colombia y los países de la Unión Europea, y manifestar su interés por la paz y el respeto de los derechos humanos en el país. De la misma manera, el presidente Uribe intervino ante la plenaria del Parlamento Europeo, con el propósito de exponer su política de Seguridad Democrática, reiterando el compromiso de su gobierno en la búsqueda de la paz y la defensa de los derechos humanos.

Por medio de su política de alto nivel, Uribe ha buscado que Europa reitere su apoyo político y económico gracias al resultado de sus esfuerzos en materia de derechos humanos y lucha contra las drogas, aspectos enmarcados dentro de su Política de Seguridad Democrática; política que ha sido bastante criticada por la propia Comisión Europea, que ve con preocupación la manera como Uribe está manejando algunos de sus componentes como el de soldados campesinos y la red de informantes. Puede decirse en este sentido, que las continuas visitas de Uribe a Europa han sido más el resultado de una necesidad coyuntural—en ese momento la búsqueda de apoyo internacional a la estrategia del Plan Colombia y a su política de seguridad democrática—que de una política más elaborada y continua que privilegie y fortalezca sus relaciones de cooperación con la Unión Europea.

Este panorama pone al descubierto que la política exterior colombiana en materia de drogas ilícitas, se ha caracterizado por priorizar la relación de *respice polum* con EE.UU., lo que deja en manos de este actor gran parte de las decisiones políticas y jurídicas claves para la solución de la problemática de las drogas, pues este país tiene su propia agenda para Colombia, determinada en gran medida por la *lucha global contra el terrorismo y el narcotráfico*. Es necesario entonces repensar la política exterior colombiana frente al narcotráfico, especialmente si se tiene en cuenta el fracaso de la tradicional política represiva de control de la oferta. Puede decirse que a pesar de los enormes recursos de cooperación antidrogas de EE.UU. hacia Colombia “...no ha habido un efecto visible sobre el precio, la pureza y la disponibilidad de cocaína y heroína en Estados Unidos”<sup>41</sup>. Si bien es cierto que para EE.UU. su estrategia contra las drogas ilícitas en Colombia ha sido un éxito en relación al número de hectáreas fumigadas y a los niveles de interdicción<sup>42</sup>, lo cierto es que el objetivo final de reducir los flujos de droga

---

41 Cfr. Veillete, Connie. Plan Colombia: A Progress Report. The Library of Congress, Congressional Research Service (CRS), mayo 9 de 2005, p. 2. Traducción libre.

42 Así por ejemplo, la Estrategia Nacional contra las Drogas del año 2005 llama la atención sobre el récord que se ha logrado con la aspersión aérea durante el gobierno Uribe, con tres consecutivos de disminución de cultivos ilícitos.

dentro de las fronteras de Estados Unidos, para afectar los precios y desincentivar el consumo, no ha sido alcanzado<sup>43</sup>. En este sentido, una nueva lectura al problema de las drogas podría comenzar por reorientar la manera como el actual gobierno está manejando su política exterior, pues

*“...hasta que Colombia no diversifique su política exterior en esta materia no se logrará un cambio sustancial con respecto a la cooperación de la UE, pues la manera como se ha manejado este tema ha hecho que los europeos no hayan podido definir una estrategia clara frente a este tema”<sup>44</sup>.*

## **Política exterior de la Unión Europea para el control de las drogas ilícitas, en sus relaciones de cooperación con Colombia**

En sus relaciones de cooperación con Colombia, la política exterior de la Unión Europea en materia de lucha contra las drogas se consagra en el *Plan de acción en materia de lucha contra las drogas*, dentro del componente *Cooperación norte - sur en materia de lucha contra las drogas y la toxicomanía*. Su propósito es el de formalizar la continuación de la ayuda comunitaria a los países en desarrollo asociados en sus esfuerzos de lucha contra las drogas y el tráfico ilícito y contra la toxicomanía. Para ello busca reducir radicalmente la pobreza de los países del sur y ofrecer a la población una alternativa legal a la práctica de cultivos ilícitos<sup>45</sup>. Dentro de este marco, las principales dimensiones de su política exterior hacia Colombia frente a este tema son: 1) *Diálogo político*; 2) *Relaciones comerciales*; 3) *Cooperación*. Dentro del primer

---

43 El aumento en el gasto dirigido al control de la oferta de drogas ilícitas desde el exterior no ha logrado una disminución en los precios de la cocaína y de la heroína. En 1981, Estados Unidos dedicó cerca de 375 millones de dólares a actividades de interdicción y control de drogas en países de origen como Colombia, en tanto que en 2004 el gasto a esos efectos fue de 3.600 millones de dólares, lo que arroja una suma total de casi 45.000 millones de dólares en un período de 25 años desde 1980, más de un tercio de la cual se gastó en los últimos 5 años (2000 a 2004). Cfr. Walsh, John (2005), *¿Ya llegamos? Midiendo el progreso obtenido en la guerra contra las drogas en Latinoamérica*, en Drug War Monitor. Proyecto “*Drogas, democracia y derechos humanos*” de WOLA, The Washington Office on Latin America. Washington, p. 6.

44 Entrevista realizada a Stephanie Lavaux, docente investigadora de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, 23 de septiembre de 2005.

45 Firmado el 18 de abril de 1995 entre la Comunidad Europea y la República de Colombia con el objetivo de consolidar una relación de cooperación que busque evitar que se desvíen este tipo de sustancias hacia fines ilegales. Cfr. Reglamento (CE) n° 2046/97 del Consejo de 13 de octubre de 1997 relativo a la cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra las drogas y la toxicomanía. *Diario Oficial* n° L 287 de 21/10/1997 p. 0001 - 0005, [en línea], disponible en: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=Regulation&an\\_doc=1997&nu\\_doc=2046](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=1997&nu_doc=2046)

escenario se enmarca el *Acuerdo Especializado de Droga*, firmado en 1995, relativo a los precursores y sustancias químicas utilizadas con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Su propósito es el de consolidar una relación de cooperación, con el fin de evitar que se desvíen este tipo de sustancias hacia fines ilegales. Dentro del segundo escenario se enmarca el Sistema Generalizado de Preferencias *SGP* del cual Colombia se beneficia junto con los países andinos desde 1990, anteriormente con el *SGP Droga* y actualmente con el *SGP Plus*, por el compromiso político de compartir responsabilidades en la lucha contra las drogas y su tráfico ilícito. Finalmente, dentro del tercer escenario se enmarca el Acuerdo con la CAN de 1993 y el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (Roma - diciembre de 2003), cuyo propósito es el de sentar una base propicia para la toma de iniciativas conjuntas frente a problemas de interés mutuo, como es el problema mundial de las drogas ilícitas, entre otros, al igual que apoyar los esfuerzos de desarrollo de iniciativas, incluida la cooperación, para enfrentar dicho problema.

Teniendo en cuenta lo anterior, entre los principales lineamientos de la política exterior de la Unión Europea en sus relaciones de cooperación con Colombia en materia de drogas ilícitas se encuentran: 1) *Principio de "Responsabilidad compartida"*. Desde un comienzo la Unión Europea ha reiterado la necesidad de asumir un enfoque global del problema de las drogas ilícitas, por medio de la promoción de una acción internacional coordinada, basada en el principio de "*Corresponsabilidad o Responsabilidad compartida*" en este tema. Los esfuerzos de la UE en materia de lucha contra las drogas están dirigidos a controlar la producción y tráfico de drogas ilícitas, al igual que a implementar programas de prevención y estrategias de tratamiento en América Latina, el Caribe, Asia Central, Asia Mediterránea y África, partiendo del hecho de que el problema global de las drogas ilícitas debe ser abordado a partir de la oferta y de la demanda. 2) *Principio de Cooperación*. Este principio comprende los principales instrumentos de cooperación desarrollados en común acuerdo con Colombia, con el propósito de abordar el problema de manera integral. En esta medida comprende: *Cooperación al desarrollo*, por medio de los Laboratorios de Paz; *Cooperación policial*, por medio del Acuerdo firmado entre la Policía Nacional y la Europol<sup>46</sup>; *Cooperación judicial*, por medio de la firma del Acuerdo relativo a

---

46 Firmado el 12 de febrero de 2004 entre la Policía Nacional colombiana —en cabeza del Director General de la Policía Nacional, Mayor General Jorge Daniel Castro— y la Europol —en cabeza de su director Jurgen Storbeck en Bruselas (Bélgica)— para prevenir, detectar, suprimir e investigar el crimen organizado, incluyendo el narcotráfico y los delitos conexos. De igual manera busca fortalecer la cooperación de los Estados miembros de la UE y Colombia para prevenir, detectar,

los precursores y sustancias químicas entre la Unión Europea y Colombia<sup>47</sup>; y *Cooperación comercial*, con el establecimiento del régimen especial de preferencias *SGP Droga* y *SGP Plus*. 3) Principio de respeto a los *Derechos Humanos*. La Unión Europea ha reiterado que la lucha contra las drogas ilícitas debe basarse en el desarrollo sostenible, a través del respeto de los derechos humanos de los individuos. En este sentido, la lucha contra la droga no debe efectuarse en detrimento de los derechos humanos. La prevención y el desarrollo sólo pueden dar frutos si éstos respetan las dimensiones culturales y sociales.

## Del SGP- Droga al SGP “Plus”

El Sistema General de Preferencia (SGP) se creó en 1968 en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), con el propósito de que los estados más desarrollados tuvieran la opción de implementar un mecanismo de preferencias comerciales a países con desarrollo menos adelantado<sup>48</sup>, debido a que “...el comercio ha sido interpretado tradicionalmente como una de las herramientas más efectivas para estimular el desarrollo”<sup>49</sup>. Durante esta primera etapa, la Comunidad Europea decidió en 1971 crear un sistema de preferencias arancelario, al cual fue integrado Colombia, acción que fue seguida por Estados Unidos y otros estados.

La acción liderada por el Presidente Barco llevó a que con el paso del tiempo ese beneficio comercial se profundizara y discriminara entre ciertos países afectados por el problema de las drogas ilícitas, creándose así el Sistema General de Preferencias Andinas (*SGP Droga*), concedido en 1990 por la UE a los países de la Comunidad Andina<sup>50</sup> con el propósito de

---

suprimir e investigar formas serias de delitos internacionales a través del intercambio de información estratégica y técnica”. Cfr. Policía firma acuerdo de cooperación con Europol, en *Revista de la Policía*, ed. 258, 12 de febrero de 2004, p. 1.

47 Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas. Madrid, 18 de diciembre de 1995. Publicado en *Diario Oficial* n° L 324 de 30/12/1995 P. 0011 - 0017.

48 “los países industrializados concederían preferencias comerciales a todos los países en desarrollo”. El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea SPG, Comisión Europea, Dirección General de Comercio, febrero de 2004.

49 Cfr. *Ibíd.*

50 De hecho, no es sino hasta 1983 cuando formalmente, a través de la firma de los llamados Acuerdos Marco de Cooperación de Segunda Generación, se institucionalizan las relaciones en materia de

promover y facilitar las exportaciones hacia Europa, apoyándose en el programa de sustitución de cultivos ilícitos y la lucha contra la producción y tráfico de drogas ilegales. Más que una simple cláusula de apoyo comercial y competitividad agrícola e industrial, este instrumento resultó ser la expresión más clara de las relaciones de interdependencia entre Colombia y la Unión Europea. A partir de ello, el trasfondo político que encierra este régimen droga se traduce en el entendimiento, por parte de los europeos de responder de manera corresponsable a la lucha contra las drogas. Colombia y los demás países andinos se beneficiaron desde inicios de la década de los noventa de las preferencias, que para los productos agrícolas e industriales concedió la UE bajo el criterio de responsabilidad compartida. Los beneficios fueron la rebaja del 100% del gravamen aduanero para casi 90% de las exportaciones provenientes de los países beneficiarios. Excluía en particular el banano, los cítricos, la leche y la carne bovina, además de los artículos con arancel cero. Las regiones favorecidas fueron: Comunidad Andina, Centroamérica y Pakistán, desde 2001. Los países beneficiarios fueron: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Perú, y Venezuela. El 10% del total de las partidas arancelarias que no ingresaban a la UE bajo el SGP Andino, lo hacían bajo el régimen *SGP General* o con tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF), con el que algunas partidas arancelarias podían ingresar con arancel cero<sup>51</sup>. Hasta el 2001, la lógica que orientó las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina en esta materia fue la de corresponsabilidad frente al problema de las drogas ilícitas.

---

cooperación entre la CE y el Pacto Andino y por tanto, sólo es desde entonces, cuando inicia un proceso de acercamiento mayor entre las dos regiones. Desde estos acuerdos de segunda generación la Comisión Europea empieza a privilegiar las relaciones con grupos de integración subregional más que con estados. Estos además de temas comerciales también tratan aspectos de cooperación y ayuda humanitaria que en el caso de los Andinos, se centra especialmente en apoyar el modelo de integración subregional desde el punto de vista político y democrático, económico y social. Cfr. Pinzón Pachón, Rocío (2004), *Tendencias de la gestión colombiana en materia de política exterior hacia la Unión Europea frente al SGP-droga y SGP plus*. Bogotá, p. 14.

- 51 El régimen *SGP General* comenzó a regir a partir de julio de 1999 por el reglamento R.2820/98 del Consejo de la UE. Incluía el Régimen Droga para la CAN. No presenta condición de reciprocidad directa o quizás es la más amplia. Este tipo de SGP prevé la suspensión o reducción de aranceles para un grupo de productos de todos los países en desarrollo en función de sus sensibilidades. Es un mecanismo de carácter unilateral, no recíproco, ni discriminatorio que permite a los productos manufacturados y agrícolas ingresar en el mercado comunitario con una exoneración total o parcial de los derechos de aduana. Los beneficiarios son aquellos países y regiones con los que la UE concede preferencias arancelarias. Entre los principales se encuentran: Asia, Medio Oriente, Centroamérica y Latinoamérica.

Entre los productos que incluía se encontraban, entre otros: café sin tostar, ferróníquel, carbón, antracitas, hulla coquizable, derivados orgánicos de la hidraza, cueros y pieles de bovino, rubíes, zafiros y esmeraldas, fundiciones de manganeso, níquel sin alear, motores destinados a aeronaves civiles, turborreactores Cfr. Ministerio de Comercio Industria y Turismo. *El nuevo sistema generalizado de preferencias de la UE: SGP Plus*. Bogotá, agosto de 2005.



Para el año 1998, el sistema *SGP Droga* llegaba a su fin por lo que los andinos —grupo liderado por Colombia— decidieron darle inicio a una nueva etapa de gestión política y técnica por medio de la cual se buscaba la prórroga de las preferencias por cuatro años más. El resultado de dicho esfuerzo se tradujo en cuatro años más de preferencias arancelarias, a pesar de que no se logró ampliar el espectro de productos privilegiados. Las preferencias arancelarias otorgadas nuevamente se basaron en la idea de que

“...la mejora de las condiciones de acceso que se concedía a productos originarios de dicha región en desarrollo tenía como propósito apoyar la lucha contra el problema de la producción y tráfico de droga, y contribuir a la estabilidad económica de sus países mediante el impulso de sus exportaciones”<sup>52</sup>.

Fue así como hasta el 2001 la lógica que orientó las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina en esta materia fue la de corresponsabilidad frente al problema de las drogas ilícitas.

La Evaluación de Impacto socioeconómico del *SGP Droga* durante el período comprendido entre 1990 a 1997 estimó una alta generación neta de exportaciones, producción, empleo e inversión por cuenta del *SGP Droga*. Sin embargo, al final del período esta relación causal ya no se daba, aunque seguían siendo muy importantes las exportaciones colombianas, la producción y el empleo en sectores cubiertos, directa o indirectamente, por el régimen. El análisis anterior va en contravía de lo que se venía pensando en muchos casos, especialmente en la UE: para consensuar la evaluación, se realizó una “Revisión Conjunta” en Quito el 21 y 22 de octubre de 2002. En sus conclusiones, las partes consignaron posiciones generalmente divergentes pero concordaron con que hubo un descenso muy significativo en el “volumen potencial del comercio preferencial” (-23%) y precisaba tener en cuenta la lucha andina contra la droga para la prórroga eventual del *SGP Andino* en el período 2005<sup>53</sup>.

Luego del 11 de septiembre cuando Pakistán apoya a Estados Unidos contra Al-Queda en la lucha contra el terrorismo, la UE como respuesta

52 Cfr. *op. cit.*, Pachón, p. 3.

53 En 1997, los aranceles dejados de pagar al amparo del *SGP Droga* ascendían al 4,3% de las exportaciones preferenciales, frente al arancel NMF, y equivalían a US\$200 millones. La cobertura del *SGP Droga* era entonces del 66%. Para 2001, había bajado hasta cerca del 23%, debido a la salida del café verde y otros rubros con arancel NMF cero, a raíz de las reducciones arancelarias pactadas en la Ronda Uruguay. El margen de preferencia se redujo paralelamente al 2,5%. Cfr. Uribe, Tomás. *Oportunidades comerciales en la UE: el sistema generalizado de preferencias antes y ahora*. Presentación revisada para FESCOL de una exposición efectuada en agosto/05 ante el Programa Presidentes de Empresa, Facultad de Administración, Uniandes. Bogotá, D.C., octubre de 2005.

decide incluir a Pakistán dentro de los países favorecidos por el *SGP Droga*. La India tomó muy mal la inclusión de Pakistán en el *SGP Droga* y pidió consultas con la Comisión Europea, sin poder llegar a un acuerdo. Contrariamente al ATPA/ATPDEA<sup>54</sup>, la CE nunca había solicitado exención o “waiver” al principio de la NMF para el *SGP Droga* en la OMC. Esto dio pie para que la India, en marzo de 2002, alegara violación de este principio por parte del *SGP* del cual el *SGP Droga* formaba parte, ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC y solicitara la conformación de un panel. Colombia y sus socios andinos se declararon Terceras Partes para coadyuvar en la defensa del régimen. Tanto las conclusiones del panel, en diciembre de 2003, como el fallo del Órgano de Apelación del OSD, en abril de 2004 ante el recurso presentado por la CE, en asocio de Colombia y sus socios, en febrero de 2004, favorecieron a la Parte Demandante. El Órgano de apelación de la OMC concluyó que la UE podía otorgar preferencias con diferencias en el tratamiento dado a los países en desarrollo, dependiendo de las necesidades que estos tuvieran<sup>55</sup>. Asimismo, sostuvo que la Comisión Europea no había probado que el régimen Droga cumpliera con el requisito de “No discriminación, al mismo tiempo que el *SGP Droga* no estaba justificado por la decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo” del GATT 1947 (Art. 1, Nota 3) y 1994 (Art. 2)<sup>56</sup>. Por esta razón, le pidió a la UE presentar criterios objetivos en materia de droga para que el “Régimen droga” pudiera seguir funcionando, pero con arreglo a las reglas y los principios de la OMC. En esta medida, la UE decide simplificar el régimen droga y otros sistemas

---

54 Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 4 de diciembre de 1991 para apoyar la lucha contra las drogas y beneficiar a la mayoría de las importaciones provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Teniendo en cuenta que el plazo de vigencia de esta ley vencía el 4 de diciembre de 2001 los países miembros de la CAN desarrollaron intensas gestiones en forma conjunta y coordinada, en el marco de la Política Exterior Común (PEC) para renovarla, ampliarla e incluir a Venezuela. Las gestiones comprendieron visitas a Washington y entrevistas de ministros de Comercio y cancilleres andinos con las más altas autoridades norteamericanas, entre otras actividades. El 6 de agosto de 2002, el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, George W. Bush, sancionó la Ley Comercial de 2002, la cual contempla la renovación y ampliación de las preferencias comerciales andinas (ATPDEA). La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) renueva y amplía los beneficios de la ATPA otorgados unilateralmente por el gobierno de ese país a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú hasta el 31 de diciembre de 2006, pero no los extiende a la República Bolivariana de Venezuela pese a las reiteradas solicitudes de los países miembros de la Comunidad Andina. Cfr. Política Exterior Común. Comunidad Andina [en línea], disponible en: <http://www.comunidadandina.org/exterior/usa.htm>

55 Cfr. Organización Mundial del Comercio - OMC. Comunidad Europea: *Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo*. Informe del órgano de apelación. WT/DS246/AB/R. 7 de abril de 2004.

56 *Ibíd.*, p. 93.

especiales en un solo esquema general denominado *SGP Plus*<sup>57</sup>, el cual integra los criterios ambientales, sociales, laborales y de gobernanza, incluida la producción y tráfico de droga<sup>58</sup>. Incluye asimismo, una cláusula de graduación<sup>59</sup> cuyo propósito es la de excluir de las preferencias arancelarias a aquellos países que hayan alcanzado niveles satisfactorios de competitividad.

Desde la Teoría de la interdependencia compleja, el cambio del *SGP Droga* al *SGP Plus* se puede entender a partir del cambio de *Régimen Internacional*<sup>60</sup>, en la medida en que, con la demanda interpuesta por la India, las normas que regulaban las preferencias comerciales otorgadas a Colombia con el *SGP Droga* cambiaron significativamente con la adopción del nuevo sistema de preferencias *SGP Plus*, el cual incluye nuevas reglas, normas y procedimientos que en adelante regirán las preferencias comerciales otorgadas por la UE a Colombia. Básicamente el *Régimen Internacional SGP Droga* que incluía prácticas comerciales preferenciales para los andinos, incluida Colombia, tenía como propósito estimular a las naciones que luchan contra este flagelo otorgándoles más beneficios comerciales a sus productos de exportación. Sin embargo, a partir del año 2002 con la demanda de la India ante la OMC, la UE decide simplificar el régimen droga y otros sistemas especiales en un solo esquema general denominado *SGP Plus*. Este cambio de *Régimen Internacional* implica un entramado de nuevas normas y procedimientos que a la final afectan las relaciones de interdependencia entre Colombia y la UE, en la medida en que las nuevas normas y procedimientos exigidos por el Régimen Internacional *SGP Plus* se traducen en el desdibujamiento del compromiso inicial asumido por la UE de lucha contra las drogas, en sus relaciones de cooperación con Colombia. Asimismo, porque Colombia debe adoptar un conjunto de nuevos acuerdos que pueden alterar las preferencias comerciales otorgadas por la UE bajo el concepto de lucha contra la droga, que en un principio fueron interpretadas por los europeos bajo una lectura política de lucha corresponsable contra este problema.

---

57 Expedido mediante el Reglamento (CE) No. 980/2005. Rige a partir del 1º de julio de 2005 y su primera fase para evaluación será hasta el 31 de diciembre de 2008. El *SGP Plus* entró en vigor el 1º de julio de 2005, remplazando el *SGP Droga*.

58 Cfr. *La ampliación de la Unión Europea: ¿nuevas oportunidades y amenazas para Colombia?*, en *La inserción de Colombia en el Sistema Internacional cambiante (UE)*, *Policy Paper*, No. 15, Bogotá, 2005, p. 5.

59 Cfr. *Cláusula de graduación*. Art. 12 del Reglamento (CE) 2501/2001.

60 Entendido éste como un conjunto de redes, reglas, normas y procedimientos que pueden afectar las relaciones de interdependencia.

Entre las principales normas y procedimientos que afectan dichas relaciones, a partir del cambio de *Régimen Internacional SGP Droga a SGP Plus*, se encuentran: en primer lugar, la inclusión de la *graduación* por parte del *SGP Plus* implica que cuando el nivel de desarrollo relativo (con respecto al de la Unión Europea) del país favorecido por el *SGP* supera unas dimensiones predeterminadas por la Unión, se aplica la *cláusula de graduación*. Para ello se tienen en cuenta variables como la renta por habitante, el producto interno bruto per cápita, y el nivel de exportaciones de productos manufacturados, tanto del país beneficiario como de la UE. Esto con el ánimo de identificar los países que tienen alta competitividad en sectores determinados. En este sentido, si las exportaciones de un país dado en un sector determinado superan cierto porcentaje (entre 15 y 25%) del total de las exportaciones de los países comunitarios en el mismo sector durante un año de referencia, acaparando así la mayor parte de los beneficios del sistema de preferencias generalizadas, las exportaciones de ese país en el sector dejarán de beneficiarse del sistema, sea cual sea el nivel de desarrollo del país en cuestión. Esta medida se utiliza para ponderar un índice de especialización basado en la relación entre la cuota del país beneficiario en el total de las importaciones comunitarias y su parte en el total de las importaciones comunitarias de un sector determinado<sup>61</sup>.

Colombia es hoy en día uno de los países de desarrollo medio con ingreso anual promedio de US\$ 1.890 per cápita y tasa de crecimiento de la economía del 1,6% anual en promedio, y por lo tanto —según estimaciones del (BID)— no debería ser un país prioritario para recibir recursos de cooperación<sup>62</sup>. En esta medida, y teniendo en cuenta los requisitos del nuevo *SGP Plus* en materia de competitividad, se podría pensar que Colombia tendría más posibilidades de quedar excluida de las preferencias arancelarias otorgadas a los países en desarrollo. Este panorama se agrava aún más con la intención de la CE de destinar más de 384.000 millones de dólares para subsidiar su producción agrícola<sup>63</sup>. Frente a esto, Stocker sostiene que este hecho va en contravía de los esfuerzos depositados en el *SGP Droga* para apoyar e impulsar el desarrollo de los países que luchan contra este flagelo, pues

61 Cfr. *Papel del sistema de preferencias generalizadas (SPG) durante el decenio 1995-2004*. Comercio Exterior, Políticas Sectoriales de Desarrollo [en línea], disponible en UE: <http://www.europa.eu.int>

62 Cfr. Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, CEPEL, "El contexto institucional", en *La Cooperación Internacional en Colombia*. Documento de Análisis, No. 1, Bogotá, 2004, p. 3.

63 Cfr. Bianchi, Stefania, *Cooperación-UE: hay otras prioridades*, Bruselas, Inter Press service news agency, 18 de febrero de 2004, [en línea], disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=26669>

“...no tiene sentido mantener altos subsidios para los productos agrícolas, pues esto impide el desarrollo de los países del sur, a los que justamente Europa intenta ayudar con una estrategia para erradicar problemas globales como el de las drogas ilícitas”<sup>64</sup>.

Más aún, cuando con el *SGP Plus* existe la posibilidad de que países como Colombia afectados por el problema de las drogas tengan que asumir altos costos de aranceles a sus productos, una vez la UE determine que es un país competitivo.

En segundo lugar, el nuevo régimen de preferencias *SGP Plus* incorpora nuevas exigencias respecto a las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), nuevos requisitos en materia de protección del medio ambiente y respeto por los derechos humanos. Lo anterior implica que no se tendrán en cuenta las consideraciones que sirvieron de base para la creación del régimen droga, y se pasará a un régimen con estímulos para los países que cumplen determinados criterios ambientales, sociales y laborales<sup>65</sup>. Esto implica que existe la posibilidad de revocatoria cuando los mecanismos de evaluación de los organismos internacionales revelen serias fallas sistémicas (por ejemplo, incumplimiento reiterado y grave) por parte del país beneficiario. En este sentido, el nuevo régimen establece que para que el país pueda seguir manteniendo el 80% de las preferencias con cero arancel, cada dos años la UE ha decidido realizar una revisión del país en temas de Gobernanza, Derechos humanos, Laborales, Democracia, Medio ambiente. Colombia ha ratificado 25 de las 27 Convenciones de Naciones Unidas<sup>66</sup> que exige el nuevo sistema

64 Ibid.

65 El *SGP Plus*, incluye la evaluación de criterios para fomentar el desarrollo sostenible y buen gobierno. En esta medida, el régimen especial de preferencias se concederá a los países que: 1) Hayan ratificado y aprobado los convenios indicados en la Parte A, del Anexo III: Convenios de la ONU y la OIT referentes a los derechos humanos y de los trabajadores; 2) Hayan ratificado como mínimo 7 de los 9 convenios de la Parte B, del Anexo III: Convenios referentes al medio ambiente y los principios de Gobernanza. Cfr. *op. cit.*, Martínez, 2005.

66 Las Convenciones de Naciones Unidas ratificadas por Colombia son: 1) Convención Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles; 2) Convención internacional sobre derechos culturales, sociales y económicos; 3) Convención internacional sobre la eliminación de la discriminación racial; 4) Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer; 5) Convención contra la tortura o cualquier trato o castigo cruel, inhumano o degradante; 6) Convención sobre la prevención y castigo del crimen de genocidio; 7) Convención sobre el mínimo de edad permitida para trabajar; 8) Convención sobre la abolición del trabajo forzado; 10) Convención sobre el trabajo obligatorio forzado; 11) Convención sobre la remuneración equitativa para trabajadores hombres y mujeres; 12) Convención sobre libertad de asociación y protección del derecho de asociación; 13) Convención sobre la aplicación de los principios del derecho a organizarse y a pactar de manera colectiva; 14) Convención internacional sobre la supresión y castigo del crimen de Apartheid; 15) Protocolo de Montreal sobre sustancias que afectan la capa de ozono; 16) Convención *Basel* sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación; 17) Convención de Estocolmo sobre la persistencia de contaminantes orgánicos; 18) Convención Internacional

de preferencias para continuar otorgando preferencias al país. Cuenta con un lapso de dos años para ratificar las convenciones que aún le hacen falta, de no hacerlo, el incumplimiento de estos nuevos requisitos se puede traducir en la pérdida del 80% de las preferencias arancelarias otorgadas al país, en la medida en que el *SGP Plus* condiciona las preferencias al cumplimiento de las Convenciones de Naciones Unidas.

En tercer lugar, en el marco del *SGP Plus*, los productos colombianos tienen que competir contra productos de otros países, debido a la ampliación geográfica del *SGP Plus* a otros países que, debido a su inclusión, se ven favorecidos por las preferencias arancelarias. En este sentido, ha resultado una erosión de preferencias al haberse generalizado y diluido la prioridad de lucha contra las drogas adoptada en un principio con el *SGP Droga*, incluyéndose de esta manera un principio de carácter competitivo.

Este conjunto de nuevas normas y procedimientos pone al descubierto que el cambio de Régimen Internacional *SGP Droga* a *SGP Plus* afecta profundamente las relaciones de interdependencia entre Colombia y la UE, en la medida en que se ha desdibujado la idea inicial de corresponsabilidad que con el *SGP Droga*, primera manifestación tangible de corresponsabilidad en este tema, la UE adoptó para luchar junto con Colombia y los Andinos contra el problema de las drogas ilícitas.

Hay que tener en cuenta que el Sistema General de Preferencias es un instrumento de cooperación internacional unilateral, producto de las relaciones de interdependencia entre Colombia y la UE, en este caso, por lo que las distribuciones de poder entre ambos actores no pueden ser las mismas, dado que los cambios introducidos por la UE al interior de sus relaciones con Colombia resultan ser más costosos para el país, en la medida en que es más sensible y vulnerable frente al problema de las drogas ilícitas. En esta medida, aunque el cambio de Régimen Internacional *SGP Droga* a *SGP Plus* afecta de manera significativa a Colombia, el Estado colombiano se ve

---

sobre especies en peligro; 19) Convención sobre diversidad biológica; 20) Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad; 21) Protocolo de Kyoto dentro del la Convención de Naciones Unidas sobre cambio climático; 22) Convención sobre drogas narcóticas; 23) Convención sobre sustancias psicotrópicas; 24) Convención contra sustancias psicotrópicas y tráfico ilícitos de drogas narcóticas; 25) Convención contra la corrupción. Las Convenciones de Naciones Unidas que *aún no ha ratificado Colombia* son: 1) Convención sobre los derechos de los niños acerca del involucramiento de los niños en el conflicto armado; 2) Convención sobre prevención y acción inmediata para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Cfr. Comisión Europea. Comercio Exterior. Visión General. Sistema Generalizado de Preferencias. Véase también: Sistema Generalizado de Preferencias: países en vías de desarrollo. Hechos y figuras sobre el Nuevo Sistema de Preferencias de la UE. 2006-2008. Bruselas, 20 de octubre de 2004. Traducción libre.

obligado a asumir los costos de dicho cambio en la medida en que al ser vulnerable frente al tratamiento del problema de las drogas ilícitas, necesita de la cooperación otorgada vía preferencias comerciales para garantizar el buen comercio de sus exportaciones. Igualmente, en el momento mismo en que la UE decide adoptar el nuevo *Régimen Internacional* en materia de preferencias arancelarias, el enfoque de corresponsabilidad en materia de lucha contra las drogas que le había asignado la UE al sistema *SGP Droga* comienza a cambiar de manera significativa, lo que se traduce en la introducción de nuevas normas, leyes y procedimientos que pueden afectar las preferencias arancelarias otorgadas. Este hecho desdibuja el panorama de las relaciones entre la UE y Colombia, debido a que la Unión Europea termina por alejarse del principio de *corresponsabilidad* en materia de drogas ilícitas; compromiso que la UE había asumido desde la década de los noventa, al reconocer su responsabilidad en esta materia.

Así por ejemplo, a partir de septiembre de 2003 el Consejo Europeo decidió aumentar los aranceles vigentes para las importaciones procedentes de Colombia y Costa Rica sobre las exportaciones de flores, frutas y hortalizas, productos que integran el sector cinco amparado por el Sistema Generalizado de Preferencias Andino y Centroamericano. Esto hizo que los productos colombianos exportados al mercado europeo ingresaran en condiciones menos favorables frente a la producción local y los competidores directos de otros andinos y centroamericanos<sup>67</sup>. Con esta medida, el esquema perdió una parte de la credibilidad tan difícilmente ganada desde hacía más de una década.

De igual manera, las posiciones divergentes al interior de la UE específicamente de sus estados miembros con respecto a la renovación del *SGP Droga*, repercutieron sobre la decisión de implementar un nuevo conjunto de normas y procedimientos que regirían el nuevo régimen *SGP Plus*.

Mientras Alemania y Países Bajos fueron los más críticos en sus votaciones a favor de la renovación del *SGP Droga*, pues para ellos primó el análisis

---

67 En febrero de 2003, la Comisión Europea adoptó la propuesta de graduar las exportaciones colombianas del Sector V (Cap. 6-8) flores, en más del 90%, medida que regiría a partir de junio de 2003. Frente a este hecho no hubo dictamen positivo del Comité SGP por una minoría de bloqueo entre estados miembros. La Comisión llevó el asunto al Consejo, quien deliberó en marzo de 2003 y acordó otra fecha de graduación, noviembre de 2003. Fue así como las flores colombianas quedaron sin preferencias hasta diciembre de 2004. Otros países, "graduables" a término (Ecuador, Guatemala) o en seguida (Venezuela, Costa Rica) en marzo de 2003, no fueron graduados. Cfr. *op. cit.*, Pachón, p. 16.

político, estratégico y de cooperación en los casos de Reino Unido, Austria, Irlanda, Portugal, Grecia e Italia, primó el criterio económico y de competitividad. Francia<sup>68</sup> y España aunque siempre votaron a favor, en general se caracterizaron por ser actores muy ambiguos. Este hecho evidencia fuertes divisiones al interior de la UE, aspecto que repercutió sobre la decisión de incluir la cláusula de competitividad para algunos productos colombianos, lo que significó luz verde para adoptar un nuevo régimen de preferencias. La ambigüedad al interior de la UE además de constituirse en un elemento que propició el cambio de régimen, puede obstaculizar las decisiones al interior de la UE en materia de cooperación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Unión Europea no es un actor monolítico; tanto sus 25 estados miembros como sus principales órganos al interior priorizan diferentes áreas temáticas y de interés en materia de cooperación<sup>69</sup>. Las diferencias de posición al interior de la UE hacen que su participación sea lenta y ambigua, lo que puede retrasar la aprobación de decisiones en materia de cooperación, que indudablemente se pueden constituir en lecturas y soluciones alternativas de problemas como el de las drogas ilícitas.

Esto impide que asuma un rol protagonista que le permita impulsar programas de cooperación más eficaces con respecto a este tema. Así, aunque el actor más poderoso —en términos de que su relación con el otro sea menos dependiente, en este caso la UE— pueda ser menos dependiente en términos de conjunto, puede estar más disgregado internamente, con lo que su coherencia se verá reducida por los conflictos de intereses, y las dificultades de coordinación a su interior<sup>70</sup>. Este hecho se constituye en un fuerte limitante que le impide a la Unión Europea asumir un papel más activo y concreto con respecto al problema de las drogas ilícitas. Más que las consecuencias comerciales que el régimen puede ocasionar, lo que se valora es que el *SGP Plus* desdibuja el trasfondo político que tiene el régimen *SGP*

---

68 En Francia, los inconvenientes que Colombia presentó frente al secuestro de la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt y los que planteó la actitud de respaldo del gobierno colombiano a EE.UU. para atacar a Irak en 2003, afectaron la actitud de ambigüedad que adoptó dicho país durante la última decisión del Consejo en marzo de 2003 tras la cual, esta institución, hizo efectiva la cláusula de competitividad para algunos productos colombianos. Cfr. *op. cit.*, Pachón, p. 18.

69 Colombia recibe cooperación bilateral y multilateral de la UE. Algunos estados miembros donantes tienen importantes programas de cooperación bilateral hacia Colombia, que difieren de un país a otro. Entre los principales donantes encontramos: Francia, Reino Unido, España, Países Bajos, Alemania, Suiza, Austria, Italia. Para mayor información véase: Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI. Perfiles de las Fuentes de Cooperación.

70 Cfr. R.O. Keohane y J.S. Nye (1988), Poder e interdependencia. *La política mundial en transición*. Publicaciones de Buenos Aires, p. 34.



*Droga*, criterio que promovió Colombia desde 1990 y que llevó a que los europeos aceptaran desde un principio parte de la responsabilidad en la lucha contra el problema mundial de las drogas.

Aunque a la UE le preocupa el tema de las drogas ilícitas, hay otros asuntos prioritarios que ocupan los primeros renglones de su agenda que de alguna manera impiden que asuma una posición más comprometida con Colombia. Los temas de agenda pueden cambiar como resultado de las vinculaciones de otros temas, en los que los recursos de poder estén cambiando<sup>71</sup>. Así por ejemplo, aunque el tema de las drogas ilícitas resulta ser prioritario para la UE, sus relaciones de cooperación con Colombia en la lucha contra este problema han sido remplazadas por otros temas prioritarios que han generado una fuerte influencia sobre el establecimiento de la agenda.

Entre los temas prioritarios se encuentran: a) su ampliación con la entrada de nuevos miembros; b) el futuro de sus relaciones con los países de la ACP (África, Caribe y Pacífico); c) la definición de los principales lineamientos de su política externa común, que se enmarcan dentro de la Constitución Europea<sup>72</sup>. De la misma manera hay que señalar que Colombia no es una zona prioritaria por la que Europa esté dispuesta a cuestionar el enfoque que Estados Unidos le ha venido dando al problema de las drogas ilícitas, ya que podría ser bastante costoso para la UE debido a que su intervención podría traducirse en tensiones diplomáticas con Estados Unidos, al intentar cuestionar el énfasis que le ha venido dando al tema de las drogas ilícitas. Esto afectaría sus relaciones transatlánticas con Estados Unidos, al intentar irrumpir en un espacio controlado por él:

*“...Los europeos tienen conciencia de que Estados Unidos es un hegemon y por ende tiene un “espacio vital”; la zona de influencia en la cual los europeos no podrán lograr rebajar el poder e influencia de Estados Unidos. Entonces en este caso la política exterior de la UE no será muy activa en la región, sino solamente un complemento”<sup>73</sup>. A esto se le suma el hecho de que “...Colombia en sí no es un cliente suficiente para la UE; no es significativo ni mucho menos representativo. En total las importaciones de la UE con respecto a los productos colombianos representan tan sólo el 0.2% del 0.7% de las importaciones de la CAN”<sup>74</sup>.*

71 *Op. cit.*, R.O Keohane y J. S. Nye, p. 48.

72 Cfr: Maxwell, Simon (ODI) and Engel Paul (ECDPM) (2003), *European Development Cooperation to 2010*. Overseas Development Institute. *Working Paper*, No. 219. UK, p. 4.

73 *Cfr. op. cit.*, Lavaux, 2005.

74 Entrevista realizada a Miguel Martínez, docente investigador (Cipe) Universidad Externado de Colombia, 23 de septiembre de 2005.

## Conclusiones

Aunque Colombia y la Unión Europea desde un principio han tratado de diversificar sus relaciones con respecto al tema de las drogas ilícitas, se puede decir que dichas relaciones se han reducido a la aplicación de leyes conjuntas para el control de precursores, intercambio de información policial, interceptación de cargamentos de cocaína, entre otros, lo que de alguna manera limita la capacidad de cooperación de un actor tan importante como lo es la Unión Europea, en aspectos como el desarrollo de programas alternativos para la sustitución de cultivos ilícitos. Sin embargo, la incapacidad de este actor para darle una respuesta más clara y contundente al problema en términos de cooperación con Colombia —tanto por aspectos del lado de Colombia como por el lado de la UE— se constituye en una gran preocupación para el país, debido a que la UE sería en este momento el único actor que podría darle una nueva lectura al problema de las drogas ilícitas, teniendo en cuenta que la estrecha relación entre Colombia y los Estados Unidos ha impedido diversificar el trato que se le ha dado a este tema.

Con base en las entrevistas realizadas y la información obtenida de la revisión documental, se identificaron por parte de Colombia y por parte de la Unión Europea algunos aspectos que han limitado y obstaculizado una respuesta más oportuna de este segundo actor, al problema de las drogas ilícitas en sus relaciones de cooperación con Colombia.

### Principales aspectos por parte de Colombia:

1) La manera como Colombia ha manejado el tema de drogas ilícitas ha limitado la cooperación de la UE en esta materia, en la medida en que la estrecha relación entre Colombia y Estados Unidos ha definido prácticamente la agenda colombiana en esta materia, indicando así el poco espacio que hay para Europa. Colombia debería disminuir su dependencia frente a los Estados Unidos, mirando a otros actores como la Unión Europea, con respecto al tema de las drogas ilícitas. Es importante, que Colombia mire más Europa y diversifique sus relaciones con ese importante actor. De la misma manera, que asuma una visión más abierta y multilateral del problema de las drogas ilícitas, pues su estrecha relación con Estados Unidos ha tendido a hacer a un lado las relaciones con la Unión Europea.

2) La posición persistente del gobierno colombiano con respecto al tema de las fumigaciones como única alternativa posible de erradicación de

cultivos ilícitos, ha impedido que la propia comisión elabore programas concretos de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos, debido a que persiste la duda de si dichos programas se verán afectados o no con los programas de fumigación aérea. El actual gobierno debería reconocer que el problema de las drogas ilícitas no se limita a su relación con los grupos armados —al ser éste una de sus fuentes de financiación— sino que su existencia está relacionada con problemas sociales y económicos más profundos, cuyo tratamiento debería ir más allá del uso de la fuerza. Igualmente, debería fortalecer los programas de erradicación manual para la sustitución de cultivos ilícitos, con el fin de darle una nueva lectura a la manera como actualmente se está manejando el tema. Para esto, debería concertar con la Unión Europea la elaboración de programas y proyectos de desarrollo alternativo que fortalezcan el proceso.

3) Las relaciones de Colombia con la Unión Europea carecen de una estrategia clara que las privilegie y profundice, siendo Europa más el producto de una estrategia necesaria que el resultado de una estrategia de política exterior colombiana. Este hecho ha obstaculizado la adopción por parte de la UE de una estrategia contundente frente al problema de las drogas, en la medida en que al no ser parte de una estrategia de política exterior colombiana, la UE carece de márgenes de acción.

4) La manera como el actual gobierno está entendiendo el tema de la seguridad y los medios empleados para alcanzarla, ha condicionado la cooperación de la Unión Europea hacia Colombia en materia de drogas ilícitas. Esto se explica por la estrecha relación entre conflicto armado y drogas ilícitas, dado que la política exterior colombiana en esta materia ya no se asocia a la búsqueda de una solución negociada al conflicto, sino a una solución militar que favorece el uso de recursos del Plan Colombia para fines antiterroristas, haciendo énfasis en la cooperación militar sobre la cooperación al desarrollo para la erradicación de cultivos, principal sustento de los grupos armados ilegales.

### **Principales aspectos por parte de la Unión Europea:**

1) Frente al tema de las drogas ilícitas, la Unión Europea no ha logrado comprometerse con una estrategia clara que pueda redireccionar la manera como el actual gobierno está manejando el tema, en la medida en que tiene otros temas prioritarios de agenda que tiende a privilegiar. Aspectos como la ampliación de la UE con la entrada de nuevos miembros; el futuro de sus

relaciones con los países de la ACP; la definición de los principales lineamientos de su política externa común, que se enmarcan dentro de la Constitución Europea, comienzan a ocupar los primeros renglones de su agenda, impidiendo de esta manera que asuma una posición más comprometida y contundente frente al problema de las drogas ilícitas en Colombia.

2) Aunque a la UE le preocupa el tema de las drogas ilícitas, la influencia de Estados Unidos en la zona le ha impedido comprometerse con una estrategia alternativa frente al problema, pues cuestionar la manera como Estados Unidos está manejando el tema de las drogas ilícitas podría traducirse en posibles tensiones en sus relaciones con este país. La UE debería asumir un papel más activo en la creación de programas de cooperación al desarrollo, haciendo énfasis en lo social y desarrollando estrategias alternativas que le proporcionen una nueva lectura a la manera como se está manejando el problema de las drogas en Colombia. En esta medida si Estados Unidos hace énfasis en la parte de erradicación de cultivos vía fumigación, la UE —que no estaría dispuesta a irrumpir en dicho espacio— debería ocupar la parte social, sanitaria, de lucha contra la pobreza; es decir, actuaría como complemento en la medida que ocupar un rol más protagonista podría molestar a Estados Unidos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que aunque la UE podría darle una nueva lectura a la manera como se está manejando el tema de las drogas ilícitas, resulta pertinente preguntarse si actualmente Colombia necesita y está dispuesta a asumir una nueva visión del problema; si el interés nacional está encaminado a cambiar el tratamiento del problema de las drogas ilícitas o si por el contrario, la prioridad nacional está más encaminada a la represión, seguida de la prevención. La UE puede tener una visión alternativa, el problema está en si el gobierno colombiano está dispuesto a asumir esta nueva lectura, y si no es así, es evidente que este actor no tiene mucho campo de acción frente a este tema.

3) La respuesta de la UE con respecto al tema de las drogas ilícitas se ha caracterizado por ser bastante ambivalente, en la medida en que no ha sido capaz de adoptar una posición externa común frente al problema. Esto se debe, por un lado, a que cada uno de los estados miembros tiene su propia política, visión y respuesta frente al problema de las drogas ilícitas, impidiendo de esta manera la adopción de una posición conjunta frente al tema. Por otro lado, la falta de un órgano centralizado y portavoz autorizado cuya competencia se concentre en el problema de las drogas ilícitas, al interior de la UE, se ha traducido en la ausencia de una respuesta clara y coordinada por parte de la UE al problema, en la medida en que este hecho le impide concertar una posición común, con la cual se elaboren programas y estrategias

concretas en esta materia, dada la dispersión de sus órganos al interior. Igualmente, hace que su participación sea lenta y ambigua, lo que puede retrasar la aprobación de decisiones en materia de cooperación, que indudablemente se pueden constituir en lecturas y soluciones alternativas de problemas como el de las drogas ilícitas. Esto impide que asuma un rol protagonista que le permita impulsar programas de cooperación más eficaces con respecto a este tema. La adopción de una respuesta más integral frente al problema de las drogas no sólo se podría traducir en una mejora en la cooperación de la UE hacia Colombia, sino que podría tener un impacto positivo sobre la problemática de drogas en sus países miembros, teniendo en cuenta la tendencia al aumento que han experimentado los países de la Unión Europea con respecto al consumo de cocaína.

4) Aunque la Unión Europea continúa con el discurso de desarrollo de programas alternativos para la sustitución de cultivos ilícitos en Colombia, aún no ha logrado comprometerse con una estrategia clara dirigida a erradicar los cultivos ilícitos. A los Laboratorios de Paz no sólo les falta un proceso de evaluación del programa, que se replicó sin haberse realizado una evaluación de su impacto sobre la población, sino que carecen de una estrategia concreta de erradicación de cultivos ilícitos, como podría ser el caso de la erradicación manual, que de manera concertada con la población garantice la eliminación de dichos cultivos sin poner en riesgo a la población, hacen que los cultivos ilícitos continúen en la zona como una opción de subsistencia para los cultivadores, y como una fuente de financiación de los grupos armados. En esta medida, más que el desarrollo de programas para la sustitución de cultivos ilícitos, los Laboratorios de Paz han venido implementando actividades productivas que si bien, pueden generar nuevas alternativas de cultivos lícitos, están más dirigidas a la sostenibilidad medioambiental y a mejorar las condiciones de vida de la población que a contrarrestar los cultivos ilícitos directamente. Este hecho pone al descubierto que aunque la UE rechaza la erradicación vía aspersión, carece de una respuesta alternativa para enfrentar el problema de las drogas ilícitas. Podría decirse en esta medida que la ausencia de propuestas claras y proyectos de cooperación viables en términos de desarrollo alternativo parecieran confirmar que la vía de la fumigación parece ser la más efectiva.

5) El cambio de Régimen Internacional *SGP Drogas a SGP Plus*—instrumento de cooperación entre Colombia y la UE, producto de sus relaciones de interdependencia— pone al descubierto el desdibujamiento del principio de *responsabilidad compartida* que desde un comienzo rigió las relaciones de cooperación con Colombia en materia de drogas ilícitas, debido a que se

adopta un conjunto de nuevas normas y procedimientos que afectan las relaciones de interdependencia entre Colombia y la UE. En esta medida, con el nuevo *SGP Plus* se diluye y generaliza la prioridad de lucha contra las drogas al incluirse un principio de carácter competitivo, hecho que va en contravía del compromiso inicial adoptado por los europeos.

## Referencias

- AHUMADA, CONSUELO (2002), Cuatro años a bordo de sí mismo. La herencia económica, social y política del gobierno de Andrés Pastrana. Áncora Editores.
- ANDREAS, PTERER; BERTARM, EVA, BLACKMAN MORRIS y SHARPE, KENETH (1991-1992), "Dead end Drug Wars", en *Foreign Policy*, No. 85, Winter.
- ARDILA, MARTHA (ed.) (2002), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, FESCOL.
- BECK, ULRICH (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo y respuestas a la globalización*. Paidós.
- BIANCHI, STEFANIA, "Cooperación-UE: hay otras prioridades", Bruselas, Inter Press service newsagency, 18 de febrero de 2004 [en línea], disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=26669>
- CABALLERO, ANTONIO (1996), El costo de dos visas, en revista *Semana*, Número. 744 [en línea], disponible en [www.semana.com.co](http://www.semana.com.co)
- CALVANI, SANDRO (2005), "La sinergia indeseada entre la globalización y las drogas ilícitas se ha vuelto irreversible", en *Tendencias globales y aspectos clave sobre las drogas ilícitas: políticas de reducción de drogas y desarrollo alternativo*.
- "Comisario Patten visita Laboratorio de Paz de Magdalena Medio". Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. Bogotá, 2004 [en línea], disponible en: [http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/boletin\\_110.htm](http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/boletin_110.htm)
- Country Strategy Paper. Colombia (2001-2006) [en línea], disponible en: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/colombia/csp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/csp/index.htm)
- Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. "La Unión Europea y Colombia. Relaciones políticas", [en línea], disponible en: [http://www.delcol.cec.eu.int/es/ue\\_colombia/relaciones\\_politicas.htm](http://www.delcol.cec.eu.int/es/ue_colombia/relaciones_politicas.htm)
- "Desarrollo y gobernabilidad en regiones afectadas por la economía ilegal de las drogas y el conflicto armado". Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas. *Policy Paper*, No. 5

- El apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia. Fact Sheet de la Embajada de Estados Unidos en Colombia. Actualizado noviembre de 2001 [en línea], disponible en: <http://usembassy.state.gov/colombia/wwwspceu.shtml>
- El Conflicto Callejón con Salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia, 2003. PNUD.
- El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea SPG, Comisión Europea, Dirección General de Comercio, febrero de 2004.
- European Commission, International Cooperation: 2000-2004 Action Plan Traslating EU drugs strategy in concentrated terms [en línea], disponible en: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsi/drugs/international/fsj\\_drugs\\_international\\_cooperation\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsi/drugs/international/fsj_drugs_international_cooperation_en.htm)
- FERNÁNDEZ DE SOTO, GUILLERMO (2004), "Una actitud vigorosa en torno a la corresponsabilidad", en *La Ilusión posible*. Bogotá, Norma.
- GARCÍA, ANDELFO (2001), "Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática", en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. IEPRI, Planeta.
- Global Illicit Drug Trends 2003. UNODC. Executive summary [en línea], disponible en: [http://www.unodc.org/pdf/report\\_2003-06-26\\_1\\_executive\\_summary.pdf](http://www.unodc.org/pdf/report_2003-06-26_1_executive_summary.pdf)
- JELSMÁ, MARTÍN. "Respuestas europeas en punto muerto", en *Estrategias políticas y de cooperación de la Unión Europea en materia de lucha contra las drogas*. Seminario-taller "Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia", TNI, Lleida, 15 de julio de 2004.
- Junta Internacional de Control de Estupefacientes (JIFE) es uno de los órganos de las Naciones Unidas encargado de la fiscalización de las drogas [en línea], disponible en: <http://www.incb.org/e/tr/nar/2003/index.htm>
- KATZ, MAURICIO y RUIZ, JORGE (2004), "Seguridad, cooperación al desarrollo y conflicto: el caso colombiano", en *Mito y realidad de la ayuda externa*, América Latina.
- KEOHANE, ROBERT (1988), *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- La ampliación de la Unión Europea: ¿nuevas oportunidades y amenazas para Colombia? La inserción de Colombia en el Sistema Internacional cambiante (UE), *Policy Paper*, No. 15, Bogotá, 2005.
- "La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas. Acciones y resultados 2002". Ministerio del Interior y Justicia, Dirección Nacional de Estupefacientes. Bogotá, 2003.
- "Las diferencias en las estadísticas sobre hectáreas con cultivos de coca", en *Hechos del callejón*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Año 1, No. 6, julio de 2005.

"Las relaciones Colombia - Unión Europea: de la incertidumbre al estancamiento". La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante. *Policy Paper*, No. 11, Bogotá, 2004.

MAGGI, CLAUDIO y MESSNER, DIRK (2002), "Gobernanza global: una mirada desde América Latina. Editorial Nueva Sociedad. Guatemala.

MARTÍNEZ, NORBERTO (2005), *Reracionamiento Colombia - Unión Europea y el Nuevo Sistema Generalizado de Preferencias SGP Plus*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Manizales.

MAXWELL, SIMON (ODI) and ENGEL PAUL (ECDPM) (2003), *European Development Cooperation to 2010*. Overseas Development Institute. *Working Paper*, No. 219, UK.

Measuring Progress: Global Supply of Illicit drugs. Progress Report: as a contribution to the Mid-term (2003) review of UNGASS. Transnational Institute-TNI [en línea], disponible en: <http://www.tni.org/drugs/reports/progress.pdf>

Ministère des Affaires Etrangères. Drosieres temáticos. La lucha contra el blanqueo. Diciembre de 2004 [en línea], disponible en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.es.asp?ART=48561>

Ministerio de Comercio Industria y Turismo. El nuevo sistema generalizado de preferencias de la UE: - SGP PLUS. Bogotá, agosto de 2005.

*Mecanismos de cooperación Unión Europea-Colombia*. Documento producido por la embajada de Colombia en Bruselas, [en línea], disponible en: [www.emcolbru.org/eurocoop.html](http://www.emcolbru.org/eurocoop.html). Versión impresa disponible en el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional-CEPEI.

Oficina contra las Drogas y el Delito, Naciones Unidas. "Densidad de cultivos de coca", en *Colombia: censo de cultivos de coca*. Bogotá, 2005.

Oficina contra las Drogas y el Delito, Naciones Unidas. Informe Mundial sobre las Drogas, 2004.

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. "Declaración sobre Colombia de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU: ¿qué es y qué implica?", Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Actualidad Colombiana, 11 de mayo 2005.

Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT). Reglamento CEE N° 302/93, de 8 de febrero de 1993 [en línea], disponible en: <http://www.msc.es/pnd/coopera/html/cooperaunion2.htm>

Organización Mundial del Comercio - OMC. Comunidad Europea: condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo. Informe del órgano de apelación. WT/DS246/AB/R. 7 de abril de 2004.

Papel del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) durante el decenio 1995-2004, Comercio Exterior, Políticas Sectoriales de Desarrollo [en línea], disponible en: <http://www.europa.eu.int>



- PARDO, RODRIGO y CARVAJAL, LEONARDO (2002), "La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz", en Ardila, Martha (ed.) *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, FESCOL.
- PARÍS ROJAS, RODRIGO. Abstract. Unión Europea y Plan Colombia: Éxito o fracaso de un sueño. Observatorio de política exterior europea.
- PASTRANA, EDUARDO (2005), "Extinción o reinención del Estado-nación frente a los desafíos globales", en revista *Desafíos*, No. 12, Universidad del Rosario, Bogotá, Centro de Estudios Políticos e Internacionales Cepi.
- PINZÓN PACHÓN, ROCÍO (2004), "Tendencias de la gestión colombiana en materia de política exterior hacia la Unión Europea frente al SGP Droga y SGP+",
- Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: Introducción [en línea], disponible en: [http://europa.eu.int/pol/cfsp/overview\\_es.htm](http://europa.eu.int/pol/cfsp/overview_es.htm)
- RAMÍREZ, SOCORRO (2005), "Encrucijada de la cooperación internacional en Colombia", en Martha Ardila, Diego Cardona, Socorro Ramírez (editores), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Colombia, CEREC.
- República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Metas del Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario: un compromiso del Gobierno Uribe*. julio 2003.
- GARCÍA, ANDELFO. "Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática", en *El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*. IEPRI, Planeta.
- REUTER, PETER y MC COUN, ROBERT (2001), "Drug war Heresies. Learning for other Vices, Times and Places". Nueva York. Cambridge University Press.
- THOUMI, FRANCISCO (2005), "Conflictos institucionales y culturales en la formulación y evaluación de las políticas contra las drogas. Algunas referencias al caso colombiano", en Martha Ardila, Diego Cardona, Socorro Ramírez (editores), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Colombia, CEREC.
- THOUMI, FRANCISCO (2002), "Las drogas ilegales y las relaciones exteriores de Colombia: una visión desde el exterior", en *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá, Editorial Planeta.
- THOUMI, FRANCISCO (2002), *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá, IEPRI, Planeta.
- TICKNER, ARLENE B y PARDO, RODRIGO. *Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: los desafíos externos de la "seguridad democrática"*. Foreign Affairs en español. Octubre-diciembre de 2003, [en línea], disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030407/arlene-b-tickner-rodrigo-pardo/estados-unidos-colombia-y-sus-vecinos-los-desafios-externos-de-la-seguridad-democratica.html>
- TIRADO MEJÍA, ÁLVARO (1998), Política exterior colombiana. La última década, en *Nueva historia de Colombia*, vol. VII, Bogotá, Editorial Planeta.

- TOKATLIAN, GABRIEL (2000), "Globalización, narcotráfico y violencia", en *Siete ensayos sobre Colombia*. Bogotá, Editorial Norma.
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL. Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia. *Análisis político*, No. 35.
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL (1997), *La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*. Bogotá, CEREC, Norma.
- URIBE, TOMÁS. *Oportunidades comerciales en la UE: el sistema generalizado de preferencias antes y ahora*. Presentación revisada para FESCOL de una exposición efectuada en agosto/05 ante el Programa Presidentes de Empresa, Facultad de Administración, Uniandes. Bogotá, D.C., octubre de 2005.
- VEILLETE, CONNIE. Plan Colombia: A Progress Report. The Library of Congreso, Congressional Research Service (CRS), mayo 9 de 2005.
- VARGAS MEZA, RICARDO (1999), *Fumigación y conflicto, políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. TM Editores.
- VENGOA FAZIO, HUGO (2002), "Estructura, estado, coyuntura y proceso", en *La globalización en su historia*. Bogotá, Editorial Universidad Nacional de Colombia UNIBIBLOS.
- WALSH, JOHN (2005), "¿Ya llegamos? midiendo el progreso obtenido en la guerra contra las drogas en Latinoamérica", en *Drug War Monitor*. Proyecto "Drogas, democracia y derechos humanos" de WOLA, The Washington Office on Latin America. Washington.