



**Euro-Latin American Parliamentary Assembly
Assemblée Parlementaire Euro-Latino Américaine
Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana
Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana**



ASAMBLEA PARLAMENTARIA EURO-LATINOAMERICANA
Comisión de Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos

29.9.2010

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la Unión Europea y América Latina

CopONENTE PE: Bogusław Sonik (PPE)

1. INTRODUCCIÓN

El problema de la droga representa una compleja interacción entre los Estados desarrollados del hemisferio norte y los Estados productores y de tránsito en desarrollo del hemisferio sur. En el tráfico de drogas, los países en desarrollo suministran productos lucrativos acabados a los consumidores de los países septentrionales desarrollados, sobre todo los Estados Unidos y Europa. El año 2009 marcó un siglo de control internacional de la droga y recientemente se han producido una serie de avances alentadores en este sentido con arreglo al Informe Mundial sobre las Drogas 2010¹. Sin embargo, dicho informe reconoce que los recientes avances se deben considerar en el contexto de un reto a largo plazo.

La mayor parte del tráfico de larga distancia corresponde a la cocaína y la heroína, aunque también se trafican, entre regiones, ciertas cantidades de resina de cannabis y éxtasis. Los empresarios delincuentes han entendido que la globalización les permite aplicar estrategias empresariales multinacionales y desarrollar imponentes redes industriales, financieras, de transporte, de inteligencia y de comunicaciones a escala internacional. En este contexto, las organizaciones delictivas internacionales (en lo sucesivo, ODI), sobre todo las vinculadas al narcotráfico, empezaron a considerarse graves amenazas para la seguridad a partir del final de la Guerra Fría. De hecho, las ODI pueden ejercer una influencia significativa sobre las instituciones políticas y económicas a todos los niveles tanto en los países productores como en los de tránsito. Por otro lado, a raíz de los atentados terroristas de septiembre de 2001, se considera que el vínculo entre las agrupaciones terroristas y las ODI podría suponer una mayor amenaza para las personas, los Estados y la comunidad internacional. El matrimonio de conveniencia entre las ODI y los grupos insurgentes puede reforzar las actividades de ambos mediante el apoyo mutuo de recursos financieros y competencias militares.

En cuanto al consumo, la ONUDD estima que entre 155 y 250 millones de personas en todo el mundo (3,5 a 5,7 % de la población entre 15 y 64 años de edad) consumieron sustancias ilícitas en 2008 al menos una vez. En el epicentro del consumo de drogas se encuentra el problema de los drogadictos, es decir, aquellos que se las inyectan o son considerados drogodependientes, quienes en consecuencia sufren graves repercusiones de índole social y sanitaria. Sobre la base de estimaciones del número de consumidores de cannabis, opiáceos, cocaína y ETA a nivel mundial, se calcula que en 2008 había de 16 a 38 millones de consumidores problemáticos en el mundo. Se calcula que el número de consumidores anuales de cocaína en el mundo oscila entre 15 y 19,3 millones (prevalencia anual del 0,3 al 0,4 %). Las regiones con mayor índice de prevalencia son América del Norte (2 %), Oceanía (del 1,4 al 1,7 %) y Europa occidental (1,5 %).

El tráfico y el consumo de cocaína se están expandiendo a gran velocidad en América Latina, de forma que comprometen la estabilidad política y económica y menoscaban todos los esfuerzos destinados a la consolidación de la democracia en la región. En esta lucha, América Latina representa el campo de batalla, no sólo porque dicho fenómeno afecte sobre todo a los países más pobres de la región, sino también porque «la mayor amenaza a la seguridad

¹ Publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

pública procede del tráfico de drogas y la delincuencia organizada»¹. Además, las ODI latinoamericanas han desarrollado enormes redes con las mafias italianas y rusas que conectan distintas partes del mundo. Las redes internacionales creadas posibilitan la distribución de mercancías ilegales a escala mundial. Lo más alarmante es que, tradicionalmente, se han desatendido algunos aspectos principales en la batalla contra el narcotráfico internacional, como el importante papel que desempeña la demanda, los efectos perniciosos de las políticas universales o la falta de una perspectiva común del problema. Con vistas a abordarlo, convendría contemplar nuevos planteamientos y un análisis multidimensional que reconozcan la realidad diversa de los países productores, consumidores y de tránsito.

2. LA REGIÓN ANDINA Y LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA

El cultivo y el consumo de coca en los Andes se remontan a hace más de cuatro siglos. Las hojas de coca constituían un importante elemento en la organización social y religiosa de las civilizaciones precolombinas de la región. Se trataba (y se trata) de un componente principal de la alimentación de los indígenas de las tierras altas que servía para saciar el apetito, aliviar el mal de altura y aportar suplementos alimenticios. La importancia de la industria de la cocaína para la región se asocia actualmente a la pobreza prolongada y el subdesarrollo. Cientos de miles de campesinos empobrecidos y sin tierra han optado por aprovechar las oportunidades que ofrece la coca.

La superficie total de cultivo de coca en la región andina es muy inferior a los niveles registrados en 1990. Con objeto de disminuir los niveles de producción se han financiado programas estatales, entre los que se incluyen campañas de erradicación con financiación estadounidense (a saber, el Plan Colombia y la Iniciativa Andina contra las Drogas) y regímenes de prohibición reforzada.

Sin embargo, las reducciones a largo plazo de la producción enmascaran tendencias más problemáticas en el cultivo de coca. La región andina, aparte de ser una creciente productora de materias primas para la fabricación de cocaína, alberga la industria más resistente y poderosa.

A nivel de cultivo, el agresivo programa de erradicación aérea, en concreto en el sur de Colombia, ha llevado a los agricultores a trasladar los cultivos a zonas más remotas de la región, en muchas de las cuales no se cultivaba coca antes. Este hecho ha dificultado a los aviones fumigadores la tarea de identificar y erradicar plantaciones ilegales.

Los vínculos entre los proveedores de los Andes y los traficantes de otras zonas de la región se han vuelto más complejos en los últimos años, lo que ha agravado las dificultades de la institución de seguridad pública para desmantelar transacciones internacionales.

¹ Antonio Maria Costa, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas, designado en mayo de 2002 para los puestos de Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUV).
<http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2008-10-10.html>.

La aplicación de políticas más estrictas en cuanto a la transferencia de capitales y las declaraciones bancarias desde el 11 de septiembre de 2001 ha obligado a los traficantes a idear sistemas más enrevesados para realizar movimientos de efectivo. En vez de blanquear ingentes sumas de dinero, los contrabandistas utilizan redes de agentes múltiples que pueden gestionar pequeños importes, lo que ha incrementado los costes de transacción de los traficantes.

La principal premisa en la ecuación del comercio ilegal de estupefacientes es que ninguna política es viable si no se abordan desde la raíz los problemas subyacentes en la parte de los productores. Por consiguiente, para lograr este objetivo, es preciso entender primero a la perfección una serie de factores: la magnitud de los cultivos de droga y de la producción de cocaína en las distintas zonas; las diferentes circunstancias y alternativas socioeconómicas de cada región o país productor; la naturaleza diferenciada y el *modus operandi* de las redes internacionales. Tal como se desprende del análisis que se expone a continuación, el problema se centra principalmente en tres países fundamentales: Colombia, Perú y Bolivia.

2.1 Colombia

Pese a los elogios de las Naciones Unidas por el compromiso de Colombia en la lucha contra la producción y el tráfico de droga en el último decenio¹, dicho país sigue siendo el principal productor de cocaína del mundo; sus 610 toneladas en 2007 representan el 62 % del total mundial² (véase el anexo 1). Esta tendencia se refleja en los niveles de cultivo de coca, que se cuadruplicaron (27 % más) en 2007. La producción de hoja de coca y de cocaína se concentró en gran medida: diez municipios representaron casi la mitad de la producción total de cocaína (288 toneladas métricas) y una tercera parte del cultivo (35 000 hectáreas). Además, como señaló el señor Costa, «en Colombia [...] las regiones donde más se cultiva la coca están bajo el control de los rebeldes».

La complejidad del caso colombiano deriva del vínculo existente entre los productores y las FARC. Tras la desarticulación de los cárteles que dominaban Colombia en la década de los ochenta, los traficantes han entablado relaciones con una serie de proveedores, muchos de los cuales proceden de la guerrilla y de grupos paramilitares colombianos.

2.2 Perú

Perú sigue siendo el segundo mayor cultivador de coca (véase el anexo 2), con un 36 % de la producción mundial de hoja en 2008. Después de una ligera reducción de los cultivos a 48 200 hectáreas en 2006, la superficie ocupada por los mismos aumentó a 56 100 hectáreas en 2008. Lo más alarmante es que se prevé que la capacidad de suministro internacional de

¹ Niveles sin precedentes de erradicación aérea y manual, cifras impresionantes de decomiso de cocaína, interceptación de precursores químicos importados, destrucción de laboratorios de procesamiento y acción contra narcotraficantes y grupos armados.

² *La droga en América Latina I: perdiendo la lucha*, Informe sobre América Latina N° 25, 14 de marzo de 2008, International Crisis Group y ONUDD, Informe Mundial sobre las Drogas 2008.

cocaína de Perú aumente en los próximos años. El potencial de producción de cocaína podría superar las 280 toneladas calculadas en 2007 debido a la subestimación de la superficie cultivada.

2.3 Bolivia

En la actualidad, Bolivia es el tercer productor mundial de cocaína (véase el anexo 3) y abastece principalmente a Europa y a otros mercados sudamericanos. Según las Naciones Unidas, el cultivo de coca en Bolivia aumentó de 23 600 hectáreas en 2003 a 27 500 hectáreas en 2006 y durante el mismo período, la estimación de producción potencial de cocaína del país pasó de 100 a 115 toneladas métricas. Después de haber reducido drásticamente los cultivos de coca a 14 000 hectáreas mediante erradicación manual forzada bajo el Plan Dignidad¹, Bolivia ha experimentado un incremento constante². El Presidente Evo Morales mantiene su política de «cocaína cero, pero no coca cero», que pretende industrializar las plantaciones de coca y aumentar el cultivo legal de esta planta. Dichas políticas contravienen a la legislación boliviana vigente y a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y amenazan con contrarrestar los avances logrados por Bolivia en materia de erradicación y prohibición. En este sentido, el Gobierno boliviano sigue enviando mensajes capciosos a la comunidad internacional. La Ley boliviana del régimen de la coca y sustancias controladas (Ley 1008) permite el cultivo legal de 12 000 hectáreas de coca, que tradicionalmente consumen los agricultores de Bolivia para saciar el apetito y trabajar mejor a gran altitud. La Paz ha suspendido asimismo toda colaboración con la Drug Enforcement Administration (Agencia Antinarcoóticos) de los Estados Unidos, acusándola de «espionaje político, financiando *grupos delincuenciales* para que atenten contra la vida de las autoridades, por no decir (del) presidente»³.

3. LOS PAÍSES DE TRÁNSITO

Igual de importante que los países productores debería ser el trato dado a los países de tránsito, no sólo porque ofrecen un enlace directo con los mercados de demanda de Europa y los Estados Unidos, sino también por las repercusiones del narcotráfico y la violencia asociada en sus sociedades nacionales.

3.1 México

No existe información fiable sobre la cantidad de cocaína que ingresa en México procedente de países de suministro sudamericanos o de países de tránsito centroamericanos. Sin embargo, se cree que en 2007 cerca del 90 % del volumen total de cocaína que entró en los Estados Unidos llegó por México.

Con objeto de explorar el rico mercado del tránsito de drogas, surgieron diversos cárteles en México. Actualmente, existen en el país dos guerras de cárteles en pleno auge que, al combinarse, han dado lugar a una violencia sin precedentes en 2009. La primera enfrenta al

¹ Desde su comienzo en 1998, el Plan Dignidad de este país ha conducido a la práctica erradicación de la producción de coca en el Valle de Chapare, conocido antaño como la segunda región productora de coca del mundo.

² *Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú*, Informe sobre América Latina N° 12, 3 de marzo de 2005.

³ <http://www.nytimes.com/2008/11/02/world/americas/02bolivia.html?ref=world>.

Gobierno de México con los cárteles de la droga. La segunda, que constituye una guerra paralela, es la lucha entre los distintos cárteles que compiten por el control de las rutas de suministro lucrativas. Poco después de su investidura en diciembre de 2006, el Presidente Felipe Calderón emprendió un esfuerzo supremo contra los cárteles, que consideraba una importante amenaza para la seguridad y la estabilidad del país. En los últimos tres años, los esfuerzos de la administración de Calderón han debilitado y fragmentado algunos de los principales cárteles (como el del Golfo y el del Sinaloa), pero estos avances del Gobierno han alterado el equilibrio de poder entre los cárteles, lo que, a su vez, ha desembocado en un incremento de la violencia. La sociedad mexicana debería tomar un gran número de importantes medidas que ayuden a encarar la crisis de seguridad del país. No obstante, la falta de oportunidades económicas y la desconfianza de las autoridades contribuyen a fomentar el incumplimiento de la ley, la escasa cooperación con el Gobierno y el limitado apoyo de sus esfuerzos.

3.2 América Central

Los países centroamericanos se consideran un conducto natural de las actividades ilícitas de las organizaciones de narcotráfico, que han crecido en número y fuerza en los últimos diez años y han debilitado la capacidad de los Estados para garantizar la seguridad pública. Las principales organizaciones de narcotráfico utilizan de forma activa a los siete países centroamericanos para introducir drogas en los Estados Unidos. Los agentes de la ley de muchas partes de América Central luchan por contener la violencia en los centros urbanos y en los principales puntos de tráfico. Por otro lado, es probable que la creación de rutas de contrabando más difusas haya ampliado la influencia corruptora del narcotráfico sobre cargos públicos. Dichas rutas han alterado la economía política de muchas comunidades, donde el flujo de entrada de caja ha provocado del abandono de los sectores tradicionales, como la pesca y el turismo, en favor de actividades ilícitas.

3.3 El Caribe: Haití y la República Dominicana

La inestabilidad política, la práctica ausencia de un aparato estatal funcional, la existencia de bandas armadas, la pobreza generalizada y la corrupción han contribuido al refuerzo de la importancia de Haití como punto de transbordo de cocaína. Según la Drug Enforcement Administration (DEA), 83 toneladas de cocaína pasaron por La Española (Haití y la República Dominicana) en 2007 y se interceptaron 159 vuelos con droga procedentes de América del Sur con destino a la isla, pero se desconoce la cantidad de droga que hace tránsito en cada país.

3.4 Venezuela: un caso excepcional

Los Estados Unidos continúan criticando a Venezuela por incumplir sus obligaciones internacionales en materia de lucha contra la droga y no haber realizado suficientes esfuerzos demostrables para combatir el narcotráfico¹. Habida cuenta del potencial venezolano como principal ruta de contrabando de cocaína procedente de la vecina Colombia con destino a los

¹ *International Narcotics Control Strategy Report 2008* [Informe 2008 sobre la estrategia de control internacional de narcóticos], Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (Oficina de asuntos internacionales de narcóticos y seguridad pública), marzo de 2008.

mercados europeos y estadounidenses, no resulta sorprendente el revuelo que generó la suspensión de los programas bilaterales formalizados entre Caracas y la DEA en 2005.

De hecho, Venezuela es un importante país de tránsito para los envíos de droga a los Estados Unidos y Europa, con las 150 toneladas métricas de cocaína y las cada vez mayores cantidades de heroína que atraviesan cada año su territorio¹. En general, el Gobierno venezolano no ha sido capaz de hacer frente al creciente uso de su territorio a efectos de tránsito ni de erradicar las plantaciones de coca y de amapolas de opio situadas cerca de su frontera con Colombia ni de abordar la corrupción de sus fuerzas de seguridad. Por el contrario, Ecuador, que también es un país vecino de los dos mayores productores de coca, ha recibido grandes elogios por su compromiso de proteger sus fronteras y su territorio del narcotráfico y de otros delitos transnacionales. Venezuela es un claro ejemplo de integración profunda de la lucha contra el narcotráfico, pese a su intensidad, en la política exterior y la estrategia nacional relativas a los países vecinos, de forma que se crea un truculento escenario para emprender medidas orientadas a su paliación.

3.5 El Cono Sur: Brasil, Argentina y Chile

Brasil se ha convertido en un importante centro de transbordo de cocaína con destino a Europa y América del Norte debido a sus largas fronteras con los tres principales países productores de coca y cocaína, así como a las vías fluviales navegables y a la infraestructura de carreteras en la región amazónica. Así, grupos liderados por colombianos se encargan del tráfico mediante empresas pantalla que emplean a trabajadores brasileños para dirigir las operaciones y blanquear capitales. Tienen sede en las grandes ciudades (como São Paulo, Río de Janeiro, Salvador y Recife), desde donde se despacha la droga al Caribe en tránsito hacia los Estados Unidos y a África en tránsito hacia Europa.

Desde principios de este siglo, el papel tradicional de Argentina como país de tránsito para la cocaína boliviana, peruana y colombiana con destino a Europa ha cambiado y cada vez se consume y produce más droga en el país. Los principales puntos de ingreso de cocaína en Argentina son terrestres por las regiones noroccidentales de Salta y Jujuy, que son las únicas provincias que lindan con Bolivia. Aunque el aeropuerto internacional de Buenos Aires es un importante punto de transbordo con destino a Europa, los cargamentos más grandes se despachan hacia dicho continente por vía marítima.

Chile es un punto de transbordo para grandes cargamentos de cocaína procedentes en su mayoría de Colombia a través de Ecuador y Perú, así como de cantidades más pequeñas que cruzan la frontera directamente desde Perú y Bolivia, de camino a los Estados Unidos. En los últimos años ha aumentado el tráfico hacia Europa, sobre todo por mar a España, Portugal y los Países Bajos, pero también a través del aeropuerto de Santiago.

4. LA PARTE DE LA DEMANDA: EUROPA Y LOS ESTADOS UNIDOS

No cabe duda de que el fenómeno del narcotráfico es un proceso bidireccional alimentado por la variabilidad de la oferta y la demanda (véase el anexo 6). En términos absolutos, los Estados Unidos siguen siendo el mercado de consumo de cocaína más grande del mundo, con

¹Bureau of International Information Programs (Oficina de Programas de Información Internacional), Departamento de Estado de los Estados Unidos. Página de Internet: <http://www.state.gov/r/iip/>.

una demanda anual estable estimada entre 250 y 300 toneladas puras. Asimismo, Europa es el segundo mercado de cocaína más grande del mundo y continúa creciendo: se calcula que todos los años entran unas 250 toneladas de esta droga. Mientras la demanda siga creciendo a este ritmo pasmoso, no podrá hacerse nada en los países de suministro.

4.1 La política estadounidense

Desde los años sesenta, los Estados Unidos consideran el tráfico de cocaína una amenaza para la seguridad nacional. La causa de ello es que lo consideran potencialmente perjudicial para la economía nacional y los valores morales estadounidenses, así como un posible apoyo del terrorismo internacional y de la inestabilidad regional. En cuanto al impacto diplomático, los Estados Unidos temen que los dólares del narcotráfico y la entrada masiva de cocaína procedente de América Latina alimenten la inestabilidad regional.

Desde mediados de los noventa, el Gobierno estadounidense ha definido la lucha contra el tráfico de estupefacientes, sobre todo en la región andina y México, como un objetivo primordial de su política exterior. Con vistas a reducir la entrada de drogas ilegales, Washington se centra principalmente en las primeras tres etapas del suministro: el cultivo, la transformación y el tránsito. Dos son los estandartes de esta estrategia en América Latina: el Plan Colombia, por ser el principal país de suministro, y la Iniciativa Mérida, orientado a los principales países de tránsito.

En principio, Washington pretende poner freno al cultivo de coca y conseguir la cooperación gubernamental con el fin de convencer a las comunidades locales y, sobre todo, a los agricultores pobres, para erradicar las plantaciones. Las alternativas ofrecidas pueden ser dinero en efectivo, cultivos sustitutivos o, recientemente, proyectos de infraestructuras comunitarias y un conjunto más amplio de actividades generadoras de ingresos. En el supuesto de una negativa a cooperar, también se contempla la posibilidad de la erradicación forzosa. Por lo que se refiere a la prioridad concedida y al compromiso financiero, la financiación del desarrollo alternativo se ha considerado el aspecto menos importante de la estrategia. Los agentes reconocen en privado que no se ha logrado disuadir a los agricultores bolivianos, colombianos y peruanos de que cultiven coca ni impedir a los traficantes que mantengan el flujo de entrada de cocaína en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, cada vez se critica más que la mayoría de los presupuestos de los países de suministro son demasiado bajos para considerar la elaboración de programas paralelos con arreglo a los conocimientos militares exportados de Washington, como la inversión en infraestructuras y el desarrollo comunitario, sobre todo en las zonas de subsistencia donde se cultiva gran parte de la coca. Sin embargo, en ocasiones, el planteamiento estadounidense sobre el control de la droga no tiene en cuenta la soberanía de los demás Estados ni el Derecho internacional. Un ejemplo de ello son las dificultades que está teniendo el Gobierno de los Estados Unidos con Venezuela y Bolivia. Esta situación podría desencadenar la discordia, si bien los Estados latinoamericanos dependen en gran medida del apoyo económico de los Estados Unidos.

4.1.1 El Plan Colombia

El motivo de la implantación de esta estrategia integral contra la droga en 1998 durante los mandatos del Presidente Andrés Pastrana y Bill Clinton era abordar el problema en uno de los principales países de suministro. La finalidad era «asegurar un aumento en la ayuda [estadounidense] para los proyectos antinarcóticos, desarrollo sostenible, la protección de los

derechos humanos, ayuda humanitaria, estímulo a la inversión privada y unión con otras donantes e instituciones financieras internacionales para promover el crecimiento económico de Colombia»¹.

Por tanto, el Plan Colombia se centraba en poner fin a la producción de cocaína ayudando a los campesinos a desarrollar cultivos alternativos y promover el desarrollo económico. Desde 1997, la financiación estadounidense del Plan Colombia ha aumentado de 86 a 756 millones de dólares². En torno a un 97 % de estos fondos se ha destinado a armas militares, transferencias de armamento, formación militar y ataques militares contra las FARC.

Diversos elementos de la estrategia, como los efectos secundarios de la fumigación aérea, los daños a cultivos legales y las violaciones de los derechos humanos, han suscitado numerosas críticas. Asimismo, los detractores de la iniciativa alegan que los elementos de las fuerzas de seguridad colombianas con formación estadounidense apoyaban o toleraban los abusos de las organizaciones paramilitares. Además, su carácter predominantemente militar hizo que los posibles donantes se mostraran reacios a cooperar en los aspectos sociales del programa, que acabaron siendo uno de sus principales elementos³.

4.1.2 La Iniciativa Mérida (también llamada *Plan México* por sus detractores)

Como contrapartida al Plan Colombia, el Gobierno de los Estados Unidos y México, en colaboración con los países de América Central (mediante el Sistema de la Integración Centroamericana), pusieron en marcha la Iniciativa Mérida para plantar cara al problema del narcotráfico en la zona e impedir que se extendiera a los Estados Unidos.

La Iniciativa Mérida, anunciada en octubre de 2007 y sancionada en junio de 2008, constituye una propuesta de cooperación plurianual en materia de seguridad presentada por el Presidente mexicano Felipe Calderón y el Presidente George W. Bush con objeto de facilitar equipos y formación para respaldar las operaciones policiales y asistencia técnica para la reforma a largo plazo y la supervisión de las instituciones de seguridad. No obstante, la diferencia es bastante considerable si la comparamos con el Plan Colombia, ya que la finalidad de esta política es proporcionar una línea presupuestaria a los países destinatarios en lugar de intervenciones militares directas en su territorio. Su ambiciosa propuesta presupuestaria prevé 450 millones de dólares para México y 100 millones para América Central en el período 2009-2010 e incluye formación militar, equipos, servicios de inteligencia y programas de acción comunitaria en los países centroamericanos con vistas a la aplicación de medidas contra las bandas y la ampliación del alcance de dichas medidas.

4.2 La situación en la Unión Europea

Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) siguen adoptando diferentes planteamientos políticos en cuanto a la droga. Sin embargo, la cooperación en la lucha contra ésta va en aumento a escala europea. Esto puede apreciarse en el desarrollo de un sistema transversal de

¹ Reunión del Presidente Pastrana con el Presidente estadounidense Bill Clinton (3 de agosto de 1998).

² Centre for International Policy (Centro de Política Internacional), Washington.

³ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia, de 1 de febrero de 2001.

control de drogas que engloba a treinta¹ países con una población conjunta de casi seiscientos millones de personas. También puede observarse en la estrategia y el plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga, instrumentos diseñados para hacer balance de la información disponible y transformarla en una actuación práctica y colectiva. La evaluación de la situación europea por lo que respecta a las drogas exige el conocimiento simultáneo de las características nacionales, de las especificidades subregionales y, cada vez más, de las tendencias comunes europeas e incluso mundiales.

En su informe de 2009, el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) presenta las siguientes estimaciones²:

Cannabis: prevalencia a lo largo de la vida: al menos 74 millones (el 22 % de los europeos adultos); consumo durante el último año³: unos 22,5 millones de europeos adultos, es decir, una tercera parte de los consumidores a lo largo de la vida

Cocaína: prevalencia a lo largo de la vida: unos 13 millones (el 3,9 % de los europeos adultos); consumo durante el último año: 4 millones de adultos europeos, es decir, una tercera parte de los consumidores a lo largo de la vida

Éxtasis: prevalencia a lo largo de la vida: unos 10 millones (el 3,1 % de los europeos adultos); consumo durante el último año: unos 2,5 millones, es decir, una tercera parte de los consumidores a lo largo de la vida

Anfetaminas: prevalencia a lo largo de la vida: unos 12 millones (el 3,5 % de los europeos adultos); consumo durante el último año: menos de 1 millón

Opiáceos: consumidores problemáticos de opiáceos: se estiman entre 1,2 y 1,5 millones de europeos; las muertes inducidas por drogas representan el 4 % de todas las defunciones de europeos de 15-39 años de edad, habiéndose encontrado opiáceos en unas tres cuartas partes de las mismas.

4.3. La política de la Unión Europea

¹ Los veintisiete Estados miembros, junto con Croacia, Turquía y Noruega.

² Dichas estimaciones se refieren a la población adulta (de entre 15 y 64 años).

³ 2008.

La Unión Europea ha percibido la amenaza que supone el narcotráfico para la salud pública, la cohesión social y los aspectos de estabilidad política (de los países afectados). Su abordaje directo contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que incluyen la erradicación de la pobreza y la mejora de la salud. El planteamiento de la Unión Europea con respecto al control de la droga admitió los principios establecidos en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre la droga de 1998: la responsabilidad compartida, el fomento de la cooperación multilateral, un enfoque equilibrado, el desarrollo general y el respeto de los derechos humanos. Dadas las repercusiones del narcotráfico en la Unión Europea, se considera una amenaza para la seguridad social más que una amenaza para la seguridad nacional.

En diciembre de 2004, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012), que estableció el marco, los objetivos y las prioridades de los dos planes de acción cuatrienales que debía presentar la Comisión Europea. Dicha estrategia se compone de cinco elementos básicos:

- el diálogo político;
- un Plan de Acción en materia de lucha contra la droga que implica a otras regiones del mundo;
- acuerdos internacionales y esfuerzos cooperativos para evitar el desvío de los precursores químicos necesarios para la fabricación de drogas;
- acuerdos comerciales preferenciales;
- la financiación de proyectos relacionados con la droga.

5. ESFUERZOS CONJUNTOS UE-ALC CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Esta cooperación se basa en el entendimiento mutuo de la responsabilidad compartida, en un enfoque equilibrado basado en hechos probados y en el cumplimiento del Derecho internacional, con inclusión del respeto de los derechos humanos. En 2007, la UE y los países de América Latina y el Caribe (ALC) confirmaron estos principios básicos mediante la declaración de Puerto España y los materializaron en ámbitos comunes de cooperación (reducción de la oferta y la demanda, desarrollo alternativo y otros aspectos vinculados a las drogas, como el blanqueo de capitales y la cooperación aduanera, policial y judicial).

En cuanto al marco institucional, la cooperación UE-ALC tiene lugar a tres niveles complementarios:

1. nivel bilateral/regional: mediante un diálogo político bilateral y el Programa Indicativo Nacional acordado entre la Comisión Europea y cada país o región individual;

2. nivel interregional: mediante dos mecanismos existentes de diálogo y cooperación:
 - el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la UE y ALC, introducido en 1995 en Madrid;
 - el Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de Drogas entre la UE y la Comunidad Andina (CAN), celebrado por primera vez en 1995;
3. nivel multilateral: mediante una estrecha coordinación entre la UE y el Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) en las reuniones anuales de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en Viena con objeto de copatrocinarse mutuamente sus resoluciones.

El citado primer nivel bilateral/regional se compone de cinco elementos:

a) El diálogo político

La cooperación de la UE con los países latinoamericanos en la lucha contra el consumo, la producción y el tráfico de drogas ha sido tradicionalmente una de las piedras angulares del diálogo UE-ALC, ya que se ha tratado como uno de los principales factores desestabilizadores y una grave amenaza para la consolidación de la democracia y la estabilidad.

En general, las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe se han visto bastante reforzadas desde mediados de los ochenta al haberse celebrado todo tipo de acuerdos a todos los niveles sobre la base de los tres pilares del diálogo político, la cooperación y las relaciones comerciales. Por tanto, la creación del Diálogo de San José y la institucionalización de un diálogo político de la UE con el Grupo de Río, con la región andina, con Mercosur, con México y con Chile deben considerarse importantes hitos a la hora de integrar la dimensión política en las relaciones UE-ALC, el primer paso para lograr un planteamiento común en la materia. Aparte de estos logros abrumadores, merece la pena mencionar la aprobación de los Acuerdos de Asociación con México y Chile, la reciente celebración de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con los países centroamericanos, con Colombia y Perú y el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre la UE y el Caribe.

b) El Plan de Acción

- *Plan de Acción de Panamá*: en abril de 1999 se aprobó en Panamá un *Plan de Acción* que se ratificó en la Cumbre UE-ALC celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999. Con arreglo a este Plan de Acción, que con el tiempo se ha convertido en el programa de la UE en este ámbito, se identificaron cuatro ámbitos de actuación:

- 1) prever la reducción de la oferta y la demanda (desarrollo alternativo y erradicación; control de precursores químicos y de drogas ilícitas);
- 2) impulsar la cooperación policial, aduanera y judicial y tratar el tráfico de armas asociado a las drogas;
- 3) abordar el blanqueo de capitales;

4) fomentar la organización judicial y la legislación en materia de drogas, así como el desarrollo de capacidades institucionales.

Dado que el desvío de precursores químicos desempeña un importante papel para posibilitar la fabricación de drogas ilícitas, la UE ha firmado acuerdos con un número limitado de países, entre los que se incluyen los miembros de la Comunidad Andina, Chile y México, con vistas a impedirlo. Dichos acuerdos han creado mecanismos que facilitan la comunicación y los intercambios de información sobre el comercio mutuo que sustancias químicas que podrían utilizarse para la fabricación ilegal de cocaína, heroína y drogas sintéticas.

c) Los acuerdos comerciales

Un elemento primordial del programa de la Comisión Europea es el Sistema de Preferencias Generalizadas «SPG-Droga», que permite a la UE conceder un acceso ilimitado y sin aranceles a los países de las regiones andina y centroamericana a condición de que cumplan las directrices acordadas en este ámbito determinado. El objetivo último de este régimen comercial era, y sigue siendo, ayudar a estos países a diversificar su producción y sus exportaciones al margen de las drogas ilegales mediante la reducción de los incentivos destinados al cultivo y al tráfico de estas sustancias.

d) La financiación

Los Estados miembros y la Comisión han destinado una cantidad considerable de recursos a proyectos relacionados con la droga en América Latina y otras regiones del mundo. La Comisión financia este tipo de proyectos con cargo a sus líneas presupuestarias geográficas y a la línea presupuestaria relativa a la cooperación Norte-Sur en materia de drogas.

En el marco del Plan de Acción Regional para la lucha contra las drogas en América Latina, se asignaron más de 100 millones de dólares a proyectos para el desarrollo alternativo de Bolivia y Perú y a los laboratorios de paz en Colombia.

e) El concepto de responsabilidad compartida

El control de la droga se reconoce hoy en día como parte del esfuerzo global para fomentar el desarrollo social y económico en un sentido más amplio. La UE acepta el principio de responsabilidad compartida a escala mundial, a saber, la elevada demanda en nuestras sociedades estimula la producción en el resto. El problema de la droga se considera cada vez más desde la perspectiva de un conjunto más amplio de aspectos relacionados con el bienestar humano, que aborda las dimensiones sociales y económicas del desarrollo sostenible tanto en los países productores como en los países consumidores.

A nivel interregional, en la XI Reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas UE-ALC, que tuvo lugar en Quito (Ecuador) los días 26 y 27 de mayo de 2009, se decidió continuar reforzando la cooperación birregional entre la UE y los países de América Latina y el Caribe por lo que respecta a la lucha contra el problema mundial de la droga. En este contexto, se han puesto en marcha tres nuevas iniciativas: el

Programa de Cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe en materia de políticas de lucha antidrogas (COPOLAD); la cooperación entre ciudades europeas, latinoamericanas y caribeñas, y la prevención del desvío de precursores de la droga en la región de América Latina y el Caribe (PRELAC). La primera, a saber, COPOLAD, tiene el objetivo de consolidar la cooperación birregional en políticas de acción antidroga a escala nacional, subregional y birregional. La iniciativa de cooperación entre ciudades ha implicado a un total de 1 125 personas y 47 ciudades han participado en las diversas acciones de colaboración que se llevaron a cabo. La iniciativa PRELAC comenzó en marzo de 2009 con el objetivo específico de consolidar las capacidades de las autoridades nacionales de control administrativo de los países seleccionados dentro de la región para prevenir el desvío de precursores.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe aprobaron el 18 de mayo de 2010 la Declaración de Madrid por la que deciden intensificar su cooperación birregional actual para combatir el problema mundial de las drogas, de acuerdo con el principio de la responsabilidad común y compartida.

El Parlamento Europeo (PE) tomó la iniciativa en la lucha contra las drogas. En 1986 aprobó una Resolución por la que invitaba a la Comunidad Europea a reaccionar contra las drogas a escala internacional. Un año después se creó la primera línea presupuestaria destinada a la lucha contra la droga en los países en desarrollo. Desde finales de los ochenta, el PE ha aprobado numerosas resoluciones en materia de drogas, así como sobre aspectos de las regiones o países latinoamericanos, como Mercosur (12 de octubre de 2006), la Comunidad Andina (15 de marzo de 2007), América Central (15 de marzo de 2007), Brasil (12 de marzo de 2009), México (11 de marzo de 2010) y América Latina (5 de mayo de 2010). El PE siempre ha insistido en que el problema de la droga no puede resolverse de forma individual en cada Estado, sino que resulta fundamental que la UE adopte una auténtica política europea en materia de lucha antidrogas y la aplique de manera integral y global, haciendo uso de todos los recursos necesarios para prevenir el problema de salud humana y de exclusión social que provoca y reparando el daño que causan a la sociedad las organizaciones de narcotráfico. Asimismo, el PE ha recomendado al Consejo que aumente de forma significativa la ayuda al desarrollo de los países productores de drogas mediante programas de financiación de cultivos alternativos sostenibles y la drástica reducción de la pobreza y que estudie la posibilidad de fomentar y salvaguardar la producción de estas sustancias con fines medicinales y científicos.

Durante más de treinta años (1974-2005), el PE y el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) celebraron reuniones periódicas (Conferencias Interparlamentarias) que contribuyeron a crear estrechos vínculos entre Europa y América Latina, con especial hincapié en el diálogo político, las cuestiones económicas y la cooperación bilateral. En 1981, en las conclusiones de la IV Conferencia se invitó a todos los órganos legislativos representados a tomar medidas contra la producción y el tráfico de drogas. Todas las Conferencias celebradas a partir de 1987 han incluido el problema de la droga en sus órdenes del día. En la XII Conferencia se puso por primera vez de relieve el principio de responsabilidad común y compartida.

6. ¿HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA DROGA?

Siguiendo el consejo del OEDT, es preciso adoptar un planteamiento integrado, multidisciplinario y equilibrado que combine la reducción de la demanda y de la oferta. La estrategia en esta realidad diversa debe concentrarse en dos ámbitos políticos fundamentales y en dos asuntos horizontales: «la cooperación internacional» y «la investigación, la información y la evaluación»¹.

En junio de 2010, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron una nueva estrategia hemisférica en materia de drogas que ayudará a los países a desarrollar políticas centradas tanto en el suministro y el control de la droga como en la drogodependencia. Dicha estrategia reconoce de forma explícita que la drogodependencia es una enfermedad crónica y recurrente que debe ocupar un lugar central en la política de salud pública. La nueva estrategia de la OEA va de la mano con el reciente giro en la política antidroga anunciado por los Estados Unidos. La promesa del Presidente Barack Obama de destinar más recursos a la prevención y al tratamiento de la drogadicción responde a la perspectiva hemisférica de que el consumo y la dependencia de drogas son problemas de salud pública y no meros delitos.

Asimismo, la nueva estrategia de la OEA contra las drogas promueve el tratamiento como una alternativa al encarcelamiento. Incluye la creación de tribunales especializados en materia de drogas donde un juez supervisa de cerca la recuperación y está facultado para recompensar las mejorías y sancionar las recaídas. En este contexto, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), una agencia especializada de la OEA, está formando a consejeros y terapeutas en el tratamiento de la drogadicción en toda América Latina.

Como primer paso hacia un planteamiento global para afrontar los retos entrelazados que plantean el narcotráfico y la drogodependencia, resulta crucial que América Latina haga hincapié en la raíz del problema: el consumo ilícito de drogas. Aproximadamente el 20 % de los consumidores de droga representan cerca del 80 % del consumo total. Mediante una reducción progresiva de la dependencia de los consumidores habituales de droga, los nuevos programas, además de ayudar a reducir la demanda de droga, afectan a las ganancias de las ODI que suponen una amenaza para la economía, la seguridad, y la democracia del hemisferio occidental.

Diversos gobiernos de la UE han relajado sus políticas sobre sustancias reguladas, como el cannabis, la heroína y la cocaína. Por ejemplo, en 2001 Portugal despenalizó la posesión de pequeñas cantidades de estas drogas y ahora anima a los consumidores de droga a someterse a tratamiento médico. Muchas de estas políticas inspiradas en la reducción de los daños y que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) considera ilegales en virtud del Derecho internacional han resultado satisfactorias, aunque aún es muy pronto para proclamar su eficacia a los cuatro vientos.

Sin embargo, no es probable que el Presidente Obama modifique la orientación política estadounidense adoptada hace cien años. Desde su investidura, ha defendido el régimen vigente de control internacional de la droga e incluso ha criticado los cambios del país a nivel estatal, como pusieron de manifiesto las despectivas declaraciones de los Estados Unidos sobre la importancia del apoyo de la población estadounidense al uso medicinal del cannabis

¹ Estrategia europea en materia de lucha contra la droga para el período 2005-2012, aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2004.

en la reunión de 2010 de la Comisión de Estupefacientes. No obstante, el *Financial Times* ha publicado que si añadimos el coste directo de la prohibición (policía y prisiones) a los impuestos previstos en el presente sistema, los Estados Unidos podrían esperar un beneficio fiscal de 100 000 millones de dólares anuales¹.

7. CONCLUSIONES

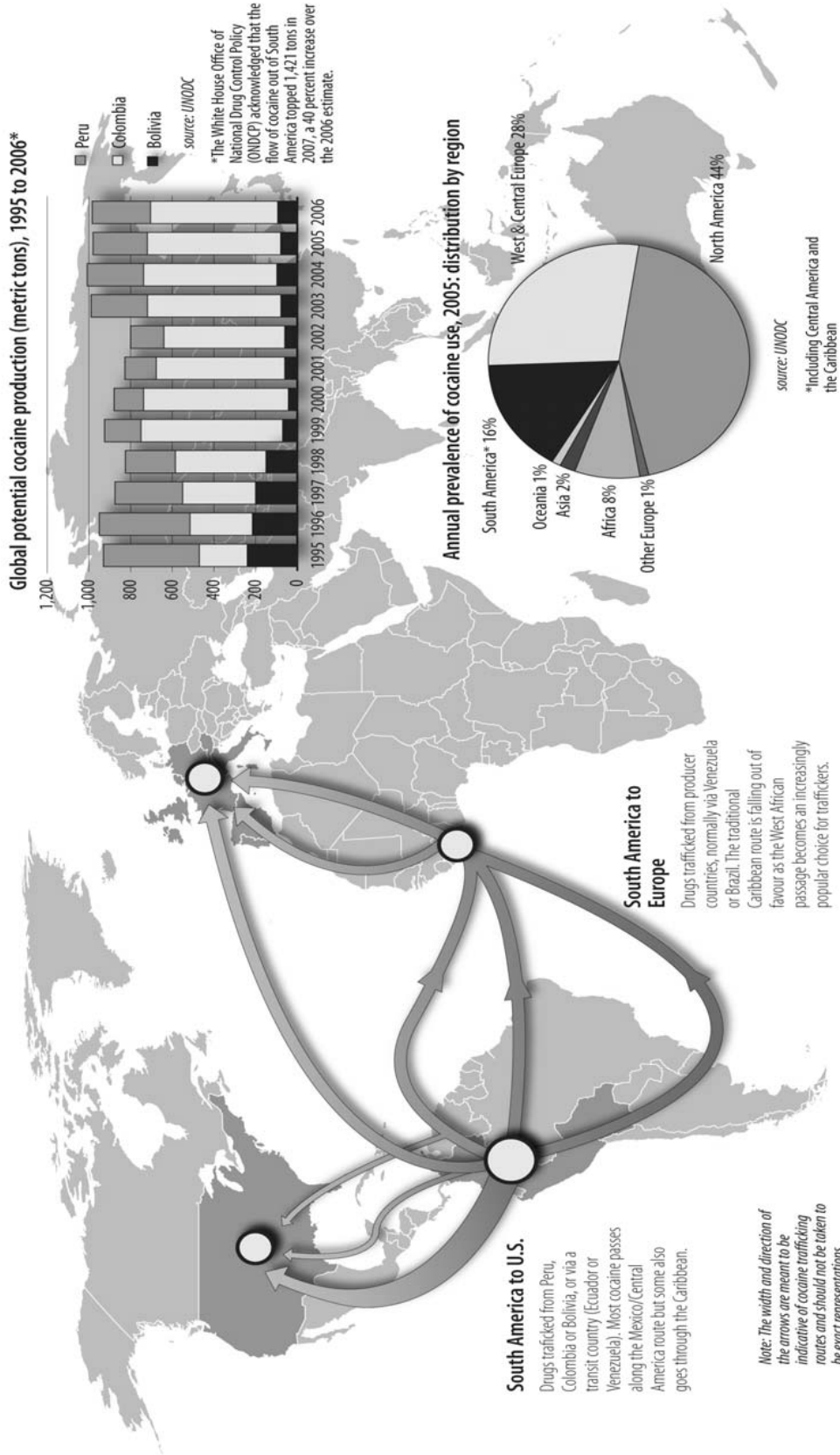
El problema de la droga exige cooperación a todos los niveles, a saber, local, regional, nacional, no gubernamental e internacional. Ante todo, es precisa la coordinación de las políticas regionales entre los Estados andinos, así como entre otros Estados latinoamericanos, con el fin de reducir gradualmente el narcotráfico y garantizar la democracia y la seguridad en el hemisferio occidental. La dificultad de la cooperación multinacional contra el tráfico de drogas es que cada participante tiene una percepción distinta de la amenaza que éste supone. Por tanto, es posible que no consientan cooperar entre sí, como fue el caso de la UE y los Estados Unidos en el Plan Colombia. Desde la perspectiva estadounidense, el narcotráfico supone una amenaza para la seguridad nacional que afecta a sus valores y a su identidad. Los Estados Unidos, en calidad de superpotencia, consideran que tienen el papel de policías internacionales, mientras que el control de las drogas por parte de la UE con respecto a los productores latinoamericanos se centra en el desarrollo económico, social y político de las zonas de cultivo de coca mediante programas de desarrollo alternativo.

Una vez más, el fomento de la integración regional en América Latina debería sentar la base de estos esfuerzos contra el tráfico de drogas y los perniciosos efectos de este fenómeno en sus sociedades. No obstante, la lucha contra el narcotráfico en el mundo exige un esfuerzo global y éste es el motivo por el que las dos principales regiones destinatarias, a saber, los Estados Unidos y la UE, deben coordinar sus esfuerzos y armonizar sus políticas en un programa claro que podría proporcionar una estrategia personalizada a todos los países de la zona, ya sean productores o de tránsito.

¹ *Financial Times*, 12 de abril de 2009.

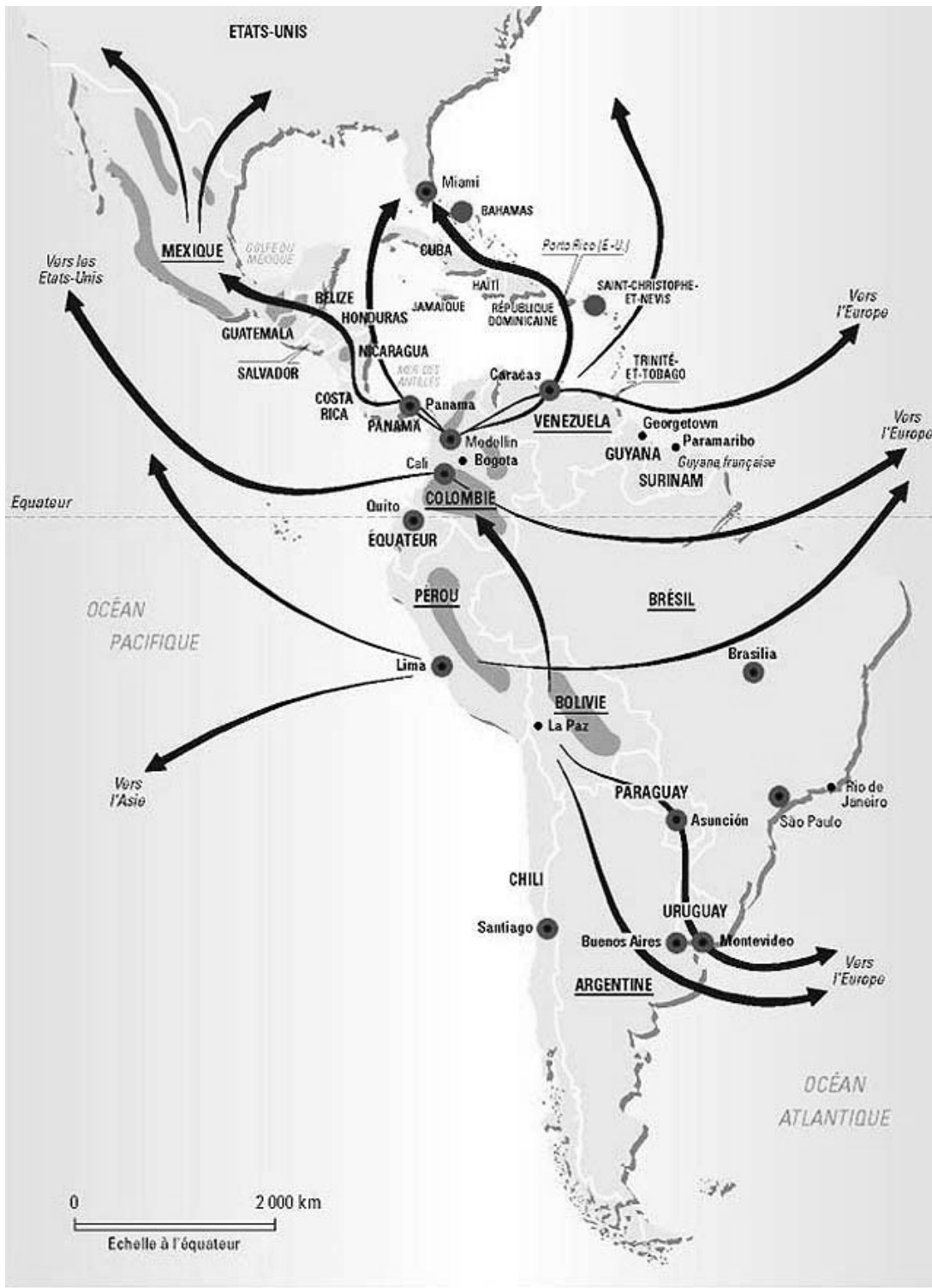
Annex 1: Main drug trafficking routes¹.

¹ Source: International Crisis Group, March 2008.




Annex 2: Main flux of drug exports in Latin America¹.

¹ Source: *Atlas mondial des drogues*, PUF, September 1999.




Production et trafic de drogue

 Principales zones de culture

BOLIVIE Pays où sont pratiquées la transformation et la production de drogue

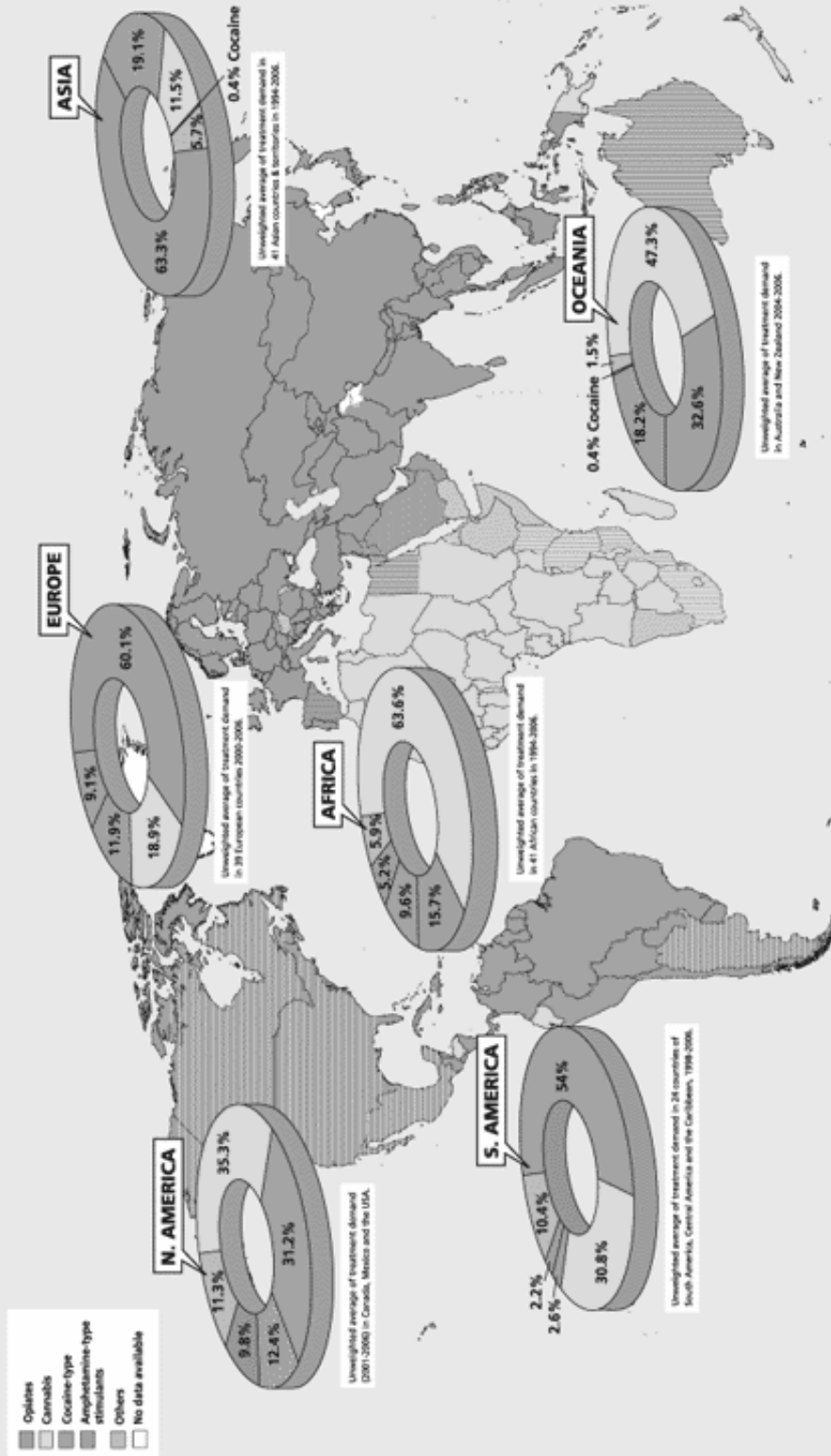
 Blanchiment de l'argent

 Grand courant de trafic

Annex 3: Drug consumption in the world.¹

¹ Source: UNODC, 2008.

MAIN PROBLEM DRUGS*



* Main problem drugs (as reflected in treatment demand), 2006 (or latest year available). Note: Data generally account for primary drug use. Numbers pending use may include sales forward 1200%. Source: UNODC World Drug Report 2008, Annual Reports, Questionnaire Data/DETA, and National Government Reports.

Annex 4: Main Problem Drugs as Reflected in Treatment Demand by Region 1990s-2008

World Drug Report 2010

