



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES
DEPARTAMENTO TEMÁTICO



**EUROPA Y
AMÉRICA LATINA:
LA LUCHA CONTRA
LA DROGA Y
EL NARCOTRÁFICO**

AFET/EUROLAT

ES EN

2012



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UNIÓN

DIRECCIÓN B

DEPARTAMENTO TEMÁTICO

ESTUDIO

EUROPA Y AMÉRICA LATINA: LA LUCHA CONTRA LA DROGA Y EL NARCOTRÁFICO

Resumen

Dos décadas de cooperación europeo-latinoamericana contra la droga y el narcotráfico han tenido un impacto limitado en cuanto a la reducción del consumo y la producción de estupefacientes. Tampoco se ha logrado un mayor control de las redes criminales vinculadas al tráfico de drogas. A la luz de la ausencia de avances decisivos en la lucha contra las drogas, desde América Latina está surgiendo un renovado debate sobre las posibles alternativas a los tradicionales paradigmas, a menudo vistos como cada vez más obsoletos, para afrontar el problema, incluyendo medidas como la despenalización y la regulación parcial del mercado de drogas. Este estudio ofrece datos recientes sobre el consumo y la producción de drogas ilícitas en la UE y América Latina, un panorama general de las políticas adoptadas en las dos regiones, así como un análisis de los principales instrumentos de cooperación birregional y de las pautas del actual debate sobre el narcotráfico. El estudio concluye con una serie de recomendaciones para reformar las actuales estrategias y programas en materia de droga y narcotráfico entre ambas regiones y con otros socios

La presente informe ha sido solicitado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo.

AUTOR

Susanne Gratius (con el apoyo de David Palacios), Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo (FRIDE)

ADMINISTRADORES RESPONSABLES:

Jesper TVEVAD
Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión
Departamento Temático
WIB 06 M 051
rue Wiertz 60
B-1047 Brussels

Asistente Editorial: Sabine HOFFMANN

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: ES, Traducciones: EN

ACERCA DEL EDITOR

Manuscrito terminado 22 de marzo 2012.

© Unión Europea, 2012

Impreso en Bélgica

ISBN: 978-92-823-3976-3

Doi: 10.2861/62978

Este estudio está disponible en Internet

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

Pueden solicitarse ejemplares por correo electrónico a: poldep-expo@ep.europa.eu

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones expuestas en el presente documento son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

ÍNDICE

1	DROGAS Y CRIMEN ORGANIZADO EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA	4
1.1	CONSUMO DE DROGAS Y NARCOTRÁFICO EN LA UE	4
1.1.1	El mercado europeo de estupefacientes.....	4
1.2	COCAÍNA, CARTELES DE DROGA Y ESTADOS FRÁGILES EN AMÉRICA LATINA.....	6
1.2.1	Producción y consumo de coca y cocaína	6
1.2.2	Los carteles de la droga: de Colombia a México.....	8
1.2.3	La narco-violencia.....	8
2	POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA COMBATIR LA DROGA Y EL CRIMEN ORGANIZADO	9
2.1	ESTRATEGIAS DE LA UE	9
2.1.1	Hacia la armonización de políticas	9
2.1.2	Nuevos retos	10
2.2	RESPUESTAS EN LAS AMÉRICAS	11
2.2.1	El enfoque "blando" de la CICAD-OEA.....	11
2.2.2	La guerra contra las drogas en EE UU: ¿un cambio de paradigma?.....	12
2.3	POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA: ENTRE LA REPRESIÓN Y LA DESPENALIZACIÓN	13
2.4	EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS	15
3	DROGA Y NARCOTRÁFICO EN LAS RELACIONES ALC-UE.....	16
3.1	PRINCIPIOS COMPARTIDOS, ENFOQUES COMUNES Y PRIORIDADES	16
3.2	LOS INSTRUMENTOS.....	16
3.2.1	El Diálogo UE-ALC sobre drogas.....	17
3.2.2	Los proyectos de cooperación	17
3.2.3	El desarrollo alternativo	19
3.3	LOS RESULTADOS	19
4	UN NUEVO PARADIGMA: HACIA UNA MAYOR CONVERGENCIA DE POLÍTICAS ANTI-NARCÓTICOS?.....	20
4.1	EL "MODELO EUROPEO" DE REDUCCIÓN DE DAÑOS	20
4.2	NUEVOS ENFOQUES GLOBALES DESDE AMÉRICA LATINA	20
4.3	¿CÓMO CREAR UNA POLÍTICA COMÚN EFECTIVA?	21
4.4	CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES.....	23
5	BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA:	25

1 DROGAS Y CRIMEN ORGANIZADO EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Desde los años 90, la lucha contra las drogas, basada en el principio de la corresponsabilidad de reducir simultáneamente la oferta y la demanda, es un objetivo compartido entre América Latina y la Unión Europea (UE). A ello se ha añadido en los últimos años la seguridad pública como una preocupación común, sobre todo a raíz del aumento de la violencia en México y América Central vinculada a los carteles de la droga.

La naturaleza del debate sobre el narcotráfico y el papel de América Latina y la UE en esta materia ha cambiado. Parece que ni la "guerra" contra las drogas ni el enfoque europeo de reducir los daños hayan servido para bajar sensiblemente los niveles de producción y consumo de drogas y/o a dismantlar las redes criminales. Partiendo del punto de vista de que "un mundo sin drogas" no es factible y que la "guerra contra las drogas" ha fracasado¹, desde América Latina y la UE han surgido propuestas alternativas a las actuales políticas, incluyendo la despenalización y la regulación del mercado de algunas drogas. Es por ello y a la luz de la próxima revisión de la estrategia europea sobre drogas - prevista para 2012-, que la cooperación europeo-latinoamericana en este ámbito requiere un debate abierto sobre posibles pautas y respuestas alternativas basadas en una mayor horizontalidad y nuevos paradigmas para afrontar conjuntamente el problema.

En primer lugar, la separación entre países productores, consumidores y de tránsito se desdibuja. Hoy, América Latina y Europa son tanto regiones de consumo como de producción y tránsito de drogas ilícitas y, aunque con diferentes niveles de intensidad, el crimen organizado está presente en ambas zonas geográficas. Mientras que la región andina sigue siendo la principal área de producción de cocaína, gran parte de las drogas sintéticas e incluso parte de la cocaína se fabrican en Europa. Asimismo, un mayor nivel de desarrollo en América del Sur ha conllevado un aumento del número de consumidores de cocaína y sus derivados que se estima en unas 900.000 personas en Brasil y 600.000 en Argentina.

Después del cannabis, la cocaína, principalmente producida en América Latina, es la segunda droga ilícita más consumida del mundo. Con unos 4,5 millones de consumidores, el mercado europeo es el segundo después de Estados Unidos (EE UU) cuya demanda se ha reducido en un 33% entre 1995 y 2009². Mientras que el mercado de cocaína en EE UU está en declive, en la última década el número de usuarios de esta droga en Europa se ha duplicado. Dado que la UE representa el mercado de cocaína con mayor crecimiento, la cooperación con América Latina es esencial para reducir la oferta y la demanda y luchar contra las redes criminales.

1.1 Consumo de drogas y narcotráfico en la UE

1.1.1 El mercado europeo de estupefacientes

Las antiguas fronteras entre países consumidores y productores de drogas ilícitas están desapareciendo. Así, la UE es tanto un consumidor como un productor de estupefacientes. En todo el espacio europeo se registra un importante aumento de la producción y del consumo de drogas sintéticas, de modo que entre 1997 y 2009 se identificaron 110 nuevas sustancias psicoactivas en

¹ Guerra contra las Drogas, *Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*, junio de 2011, disponible en: <http://www.globalcommissionondrugs.org/Report>.

² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe Mundial de Drogas 2011*, Viena, 2011, disponible en: <http://www.http.unodc.org>

Europa. La producción de droga ilícita en Europa se concentra en el cannabis y las "nuevas drogas" como las anfetaminas y el éxtasis, fabricadas principalmente en Países Bajos y Bélgica.

En cuanto a las drogas tradicionales, según el Informe de 2011 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en sus siglas en inglés), Europa representa el 30% de los consumidores de cocaína del mundo. En 2009 llegaron al continente aproximadamente 123 toneladas de cocaína, estimadas en un valor de USD 33.000 millones, cifras cercanas a las de EE UU (157 toneladas con un valor aproximado de USD 37.000 millones).³ Si continúa esta tendencia, Europa podría convertirse a medio plazo en el principal mercado de cocaína, por delante del de EE UU, que todavía en los años noventa representaba un consumo cuatro veces mayor que el europeo.

Según el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), España es el principal punto de entrada de cocaína y de cannabis. Es, a la vez, el país con mayores niveles de consumo en la UE, por delante de Italia, el Reino Unido y Alemania, aunque en los últimos años se registra un descenso notable, mostrando cifras similares a las de 2001.⁴

Por su posición estratégica como el punto de entrada más importante de cocaína procedente de América Latina, España es también el país europeo que más cantidad de esta droga ha incautado.⁵ A partir de 2006 las incautaciones en España y Europa se redujeron a la mitad, debido a un mayor control de fronteras en América Latina y una mejor cooperación policial entre ambas regiones. Sin embargo, este dato indica también la existencia de nuevas rutas de entrada a través de África Occidental con fronteras más difíciles de controlar, aprovechando las redes de cannabis ya creadas en países como Marruecos como principal punto de entrada a Europa (a través de España).

1.1.2 Nuevas y viejas rutas de droga y crimen organizado

El mayor reto al que se enfrentan gobiernos y agencias estatales en la lucha contra la droga es dismantlar las redes de narcotráfico y el blanqueo de dinero en un contexto de globalización. En las últimas décadas, el aumento considerable de las conexiones marítimas, aéreas y por carretera, el surgimiento de nuevos paraísos fiscales y la informatización de transferencias financieras han creado las condiciones para la globalización del mercado de la droga⁶. En el caso de la UE, debido a la libre circulación de personas y el menor control fronterizo, tiende a existir una mayor permeabilidad del tráfico de drogas.

Casi el 100% de la cocaína que llega a Europa proviene de América Latina, en especial de Colombia, Perú y Bolivia, países que representan casi el 100% de la producción de cocaína en el mundo. La droga sale hacia Europa a través de Colombia, Ecuador, Venezuela y varios países centroamericanos y caribeños, entre los que destaca la República Dominicana, lugar escogido por los carteles mexicanos para hacer los envíos hacia España, el principal punto de entrada de la cocaína en Europa (ver mapas en anexo 2).

Tradicionalmente, la cocaína hacia Europa entraba por la llamada "ruta de los veleros" que introducía los cargamentos de cocaína provenientes de Colombia por las costas de Galicia. Esta ruta ha sido desarticulada debido al aumento en las incautaciones y, en la actualidad, un 30% de la cocaína que se

³ Ibid. p. 39.

⁴ http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/The_coca-cocaine_market.pdf, p. 12.

⁵ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), Statistical Bulletin 2011, disponible en: www.emcdda.europa.eu/stats11

⁶ Keh, D. y Farrell, G. "Trafficking Drugs in the Global Village", en: Transnational Organized Crime, Vol.3, No.2, verano de 1997, pp.90-110.

consume en Europa pasa por África Occidental (Ghana, Liberia, Malí, Nigeria, Senegal y Sierra Leona, entre otros países)⁷. Gracias a la debilidad institucional en muchos países africanos, los altos índices de corrupción, las elevadas tasas de pobreza y la extensión de costas sin vigilancia, los carteles latinoamericanos han encontrado en esta nueva ruta el lugar idóneo para introducir su mercancía. Por otro lado, los carteles han establecido una nueva ruta por la que, desde América del Sur, sobre todo desde Brasil, envían la droga oculta en contenedores de barcos mercantes hacia países balcánicos o de Europa del Este.

El papel de España no sólo es destacado sino estratégico para el tráfico de drogas en todo el continente europeo. Aunque las rutas de acceso han cambiado del norte al sur de España, la península ibérica sigue siendo el principal lugar para la intermediación y la distribución de la cocaína. España también se ha visto afectada por una mayor presencia de las redes criminales del narcotráfico. Así, mafias italianas y narco-carteles mexicanos han formado a nuevos equipos en España para distribuir la cocaína y el cannabis al resto de Europa. Por esta razón, es también uno de los países de la UE que recibe más solicitudes de cooperación y colaboración judicial por parte de los demás Estados miembros.

1.2 Cocaína, carteles de droga y Estados frágiles en América Latina

Aunque América Latina sigue siendo el principal suministrador de cocaína del mundo, en comparación con los años noventa el mercado de esta droga se ha reducido sustancialmente y ha sido sustituido, en parte, por otras drogas. En 1995, el mercado global de la cocaína representaba unos USD 165.000 millones; esta cifra se redujo a poco más de la mitad en 2009, debido a la creciente bajada de precios y el declive de consumo en EE UU.

Asimismo, entre 2007 y 2010, la superficie dedicada al cultivo de la hoja de coca disminuyó un 18%, llegando a un total de 149.200 hectáreas⁸. En este período también descendió la producción de cocaína. La tendencia hacia la baja se da sobre todo en Colombia, mientras que en ese mismo período aumentó sustancialmente el cultivo de la hoja de coca en Perú y, en menor medida, en Bolivia (lo cual no necesariamente indica un aumento de la producción de cocaína). Asimismo, la región ha incrementado su participación en la fabricación de otras drogas como la marihuana y, más recientemente, el cannabis, los opiáceos y las drogas sintéticas que se producen sobre todo en México (anexo 1).

1.2.1 Producción y consumo de coca y cocaína

Bolivia, Colombia y Perú representan la práctica totalidad de la producción mundial de cocaína. Cada año producen hasta 1.000 toneladas de este estupefaciente. En 2010, estos tres países juntos eran la principal zona de cultivo de la hoja de coca, con Perú y Colombia en el primer lugar, siendo este último país el principal productor de cocaína⁹. Pese a la constante reducción de la demanda en los últimos diez años, EE UU es todavía el principal mercado de cocaína que llega vía México y, en menor grado, a través de América Central o el Caribe.

Según el último informe de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA),¹⁰ en las Américas hay 8,4 millones de consumidores de cocaína, un 68% en EE UU, un 29% en América del Sur y un 3% en América Central. Estas cifras señalan

⁷ <http://cantomantenafarina.blogspot.com/2011/05/la-ruta-de-la-cocaina.html>

⁸ Op. cit., UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*.

⁹ UNODC, "Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2010". La Paz, Septiembre de 2011.

¹⁰ CICAD, "Situación actual del uso de drogas en las Américas y desafíos futuros" (Sr. Francisco Cumsille), OEA, Washington DC, 28 de octubre de 2011.

que ha aumentado de forma alarmante el consumo de cocaína en los países sudamericanos, principalmente en Brasil que es el segundo país de demanda en las Américas, seguido por Argentina y Chile. México es el único país donde el consumo de heroína es elevado.

En cuanto a la producción de coca y cocaína, Colombia señala el mejor balance en cuanto a la reducción de drogas ilícitas, a través de la erradicación (forzada) de cultivos y la incautación de cocaína. Así, entre 1999 y 2010, las hectáreas de cultivo de la hoja de coca en Colombia se redujeron a la mitad, situándose en la actualidad entre 57.000 y 62.000 hectáreas (dependiente de las técnicas de registro utilizadas). Esta tendencia a la baja se debe principalmente a la política antinarcóticos en el marco del Plan Colombia,¹¹ iniciado en 2000 y cofinanciado por EE UU, y a la política de "seguridad democrática" diseñada por el Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010). Dicha política incluye la recuperación de la presencia del Estado en áreas antes ocupadas por grupos armados y narcotraficantes, a la vez que fortalece la lucha contra el crimen organizado relacionado con la droga.

Aunque fue exitosa en Colombia, la "guerra contra las drogas" en gran medida ha desplazado el cultivo de coca y la producción de cocaína a los países vecinos: en el período 1999 y 2010, las áreas de cultivo prácticamente se duplicaron en Perú y también se ha registrado un aumento sustancial en Bolivia. En el caso boliviano, el incremento se debe, en parte, a la política diferenciada del Gobierno de Evo Morales, que considera la coca como una planta sagrada de los pueblos originarios y ha puesto fin al denominado "paradigma prohibicionista" y la cooperación con EE UU que prevalecía en la estrategia antidroga de sus antecesores.

Conforme a UNODC, en Perú, el crecimiento económico en los últimos años contrasta con los altos índices de corrupción y debilidad institucional que han favorecido el cultivo de la coca y el narcotráfico. Asimismo, el grupo guerrillero Sendero Luminoso, activo en las décadas de los 80 y 90, ha resurgido parcialmente, financiando gran parte de sus actividades a través del narcotráfico, siguiendo el ejemplo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) colombiano. Según datos de la *Drug Enforcement Agency* (DEA) de EE UU, Sendero Luminoso controla un 45% de los cultivos de coca en Perú.¹² En los últimos años, también se ha incrementado la producción de cocaína pura que, con 325 toneladas métricas, llega a niveles similares a aquellos de Colombia (anexo 1).

México es un importante productor de heroína y cannabis. Así, en los años 70 y 80, los carteles mexicanos iniciaron sus actividades ilícitas con estas dos drogas antes de entrar a participar en el tráfico de cocaína procedente de Bolivia, Colombia y Perú. En la actualidad, el 90% de la droga consumida en EE UU entra a través de México o América Central, mientras que el Caribe se ha convertido en una importante ruta de tránsito de cocaína al mercado europeo. La República Dominicana, Guatemala, Panamá y Venezuela son importantes países de tránsito de cocaína hacia el mercado estadounidense y europeo. El lavado de dinero se concentra en algunos países del Caribe y, ante la debilidad institucional y la presencia de redes criminales, cada vez más en América Central.

¹¹ Adam Isacson, "Don't Call it a Model", Washington's Office on Latin America (WOLA), Washington DC, 2010.

¹² <http://peru21.pe/noticia/1320372/peru-primer-productor-cocaina-pura>

1.2.2 Los carteles de la droga: de Colombia a México

México ha sustituido a Colombia como base de operaciones de los principales carteles de droga. La desarticulación de los carteles de Medellín y Cali en los años 90 y la consiguiente fragmentación de los narcotraficantes en "cartelitos" en Colombia contribuyó a fortalecer, desde 2000, la posición de los carteles mexicanos en la distribución de la droga.

En la actualidad, siete carteles principales (denominados de Sinaloa, del Golfo, los Zetas,¹³ de Tijuana, de Juárez,¹⁴ del Pacífico Sur o ex Beltrán Leyva, y la "Familia Michoacán") y algunos más pequeños se disputan un mercado que en 2009 representó ganancias netas de 137.000 millones de dólares. Las luchas entre los principales carteles y el amplio despliegue de las fuerzas de seguridad llevado a cabo bajo el Gobierno del presidente Felipe Calderón han provocado en algunos estados mexicanos una dramática escalada de la violencia que, según datos de la Procuraduría General de la República, ha costado 47.515 vidas entre diciembre de 2006 y septiembre de 2011.

Aunque las zonas más afectadas por la violencia se concentran en los estados fronterizos con EE UU, los carteles están presentes en gran parte del territorio mexicano. En la actualidad, el Cartel de Sinaloa, que se estima que controla el 45% del narcotráfico mexicano, es el grupo más importante, seguido por los Zetas. Con una violencia sin precedentes, ambos carteles disputan el control del mercado de drogas y otras actividades criminales (tráfico de personas, de órganos, etc.).

1.2.3 La narco-violencia

El narcotráfico es uno de los principales factores detrás del aumento de la violencia criminal que afecta sobre todo a América Central, México y Venezuela, pero también a Colombia y Brasil. En estos países, la narco-violencia tiene el potencial de socavar la democracia, el desarrollo y la gobernabilidad, poniendo en peligro las conquistas políticas, económicas y sociales de los últimos años. Con una tasa promedia de 25 homicidios por 100.000 personas, América Latina es la segunda región más violenta del mundo, cuadruplicando la tasa en Europa. El crimen organizado y particularmente los carteles de la droga se instalan en aquellas zonas y países donde la presencia del Estado es menor y las instituciones menos consolidadas y/o democráticas.

Sobre todo en países con "transiciones incompletas"¹⁵ a la democracia, vulnerables a la corrupción y la amenaza, los narcotraficantes tienen la capacidad de infiltrar a todas las instituciones estatales, incluyendo la policía, la justicia y las cárceles. Así, las redes criminales actúan sobre todo en países con estructuras estatales débiles con largas tradiciones autoritarias y clientelistas, convirtiéndose en una seria amenaza a la democracia, la seguridad ciudadana y el desarrollo. Asimismo, las desigualdades arraigadas en algunos países latinoamericanos, los bajos niveles de educación y un amplio sector informal son otros factores que favorecen la instalación de redes criminales del narcotráfico.

En América Central, la escalada de violencia, en parte relacionada con el narcotráfico, ha llegado a superar la cifra de homicidios durante las guerras civiles. Con más de 60 homicidios por cada 100.000 personas, El Salvador y Honduras, seguidos por Guatemala, fueron en 2010 los países más afectados por

¹³ Los Zetas, integrados por ex miembros del ejército, que operan en México y América Central, son considerados el grupo más violento. Tienen su origen en un grupo de sicarios contratados por el Cartel del Golfo.

¹⁴ El cartel de Juárez fue el primero en participar, desde los años 80, en el tráfico de cocaína colombiana.

¹⁵ R. Benítez Manaut, *La nueva seguridad regional: amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central*, Comentario FRIDE, Madrid, marzo de 2009.

la inseguridad ciudadana. Aunque el continuo auge de la violencia ha contribuido a cuestionar esta estrategia, las políticas de "mano dura" contra la delincuencia y el narcotráfico han sido la respuesta dominante en El Salvador, Honduras y Guatemala.¹⁶

En el caso de México, la violencia del narcotráfico divide el país entre aquellas zonas con tasas de homicidios por debajo de 8 por cada 100.000 (Veracruz, México D.F.) y aquellas donde el número de muertes supera los 70 por cada 100.000 (Chihuahua, Guerrero, Sinaloa, Durango, Tamaulipas). De hecho, alrededor del 70% de las muertes han ocurrido en ocho de los 32 estados del país. El auge de la violencia es dramático: de 2.766 homicidios en 2007, México llegó a 16.603 asesinatos en 2011. No obstante, la tasa de homicidios en México sigue siendo inferior a la de, por ejemplo, Brasil.¹⁷

El narcotráfico es uno de los múltiples factores que han causado una situación de emergencia de seguridad pública en otros países como Venezuela. Caracas cuenta con un número de homicidios de 118 por cada 100.000 habitantes, perfilándose en 2010 como la segunda ciudad latinoamericana más insegura después de la mexicana Ciudad Juárez.¹⁸ También en América Central, importante zona de tránsito de la cocaína, se han instalado las redes criminales del narcotráfico. En una entrevista del 23 de junio de 2011, el ex presidente colombiano, Ernesto Samper, advierte que "si no hay un fuerte acompañamiento internacional en esta lucha, podríamos terminar convirtiendo a América Central en una especie de Vietnam de la lucha contra las drogas".¹⁹

2 POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA COMBATIR LA DROGA Y EL CRIMEN ORGANIZADO

2.1 Estrategias de la UE

2.1.1 Hacia la armonización de políticas

Aunque las redes del narcotráfico también operan en Europa y la producción de la droga ha aumentado, el consumo de drogas sigue siendo el principal problema en la UE. Por ello, las políticas europeas se dirigen sobre todo al control de la demanda de drogas ilícitas. La UE lleva 20 años coordinando su política en materia de drogas y narcotráfico, lo cual ha conducido a la adopción de ocho estrategias o planes de acción comunes. La UE percibe el consumo y la adicción a las drogas ilícitas como un problema de salud pública, mientras que aplica una política de seguridad pública y represión contra el crimen organizado. Por otra parte, su política se basa en la reducción simultánea de la oferta y la demanda, aplicando "un enfoque equilibrado e integrado".²⁰

El resultado es una mayor convergencia de políticas en torno al modelo europeo de "reducción de daños" (la prevención, el tratamiento médico y la parcial despenalización del consumo) y una visión diferenciada. En 2003, la UE acordó la "reducción de daños" como un principio común que serviría de base para diseñar la "Estrategia europea en materia de lucha contra la droga para el período 2005-2012", aprobada en diciembre de 2004.

¹⁶ Raúl Benítez Manaut, op. cit., p. 4

¹⁷ L. Prados, "México resiste entre dos fuegos", en: *El País*, Madrid, 5 de febrero de 2012.

¹⁸ Susanne Gratius, *The EU's Potential and Limits for Early Warning in Bolivia, Colombia and Venezuela*, International Alert, Londres, 2011.

¹⁹ <http://www.blogs.cnnmexico.com/aristegui/2011/06/23>

²⁰ Consejo, *Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga 2009-2012* (2008/C 326/09), Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas, 20 de diciembre de 2008.

Desde mitad de los años 90, cuando, por ejemplo, se creó el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) en Lisboa en 1993, la UE ha avanzado en la armonización de sus políticas en esta materia. Así, el OEDT garantiza mayores niveles de información e intercambio en cuanto a políticas de prevención y de salud y las legislaciones. En términos generales, la política de prevención común ha incidido positivamente en la salud de los adictos y la reducción de la delincuencia vinculada con la droga. Sin embargo, aún no se ha percibido una reducción en el consumo, sobre todo en el caso de la cocaína, que en los últimos diez años ha experimentado un incremento.

A pesar de que sigue siendo una competencia de los Estados miembros, mediante el OEDT, Europol, Eurojust y la "Estrategia Europea en Materia de Lucha contra la Droga 2005-2012" implementada a través de dos planes de acción, el último cubriendo el período (2009-2012), la UE ha conseguido un nivel razonable de intercambio de información y experiencias, así como de actuación policial conjunta. El Plan de Acción 2009-2012 tiene un enfoque integral al priorizar tanto la coordinación interna como la reducción de la demanda y la oferta, así como la cooperación internacional.

A pesar de estos avances, siguen existiendo diferencias entre los Estados miembros en cuanto a las prioridades políticas. Mientras que una mayoría enfatiza la prevención, el tratamiento médico y la despenalización del consumo de drogas, otros dan prioridad a sancionar penalmente el consumo y la tenencia de drogas. Estas diferencias dificultan la toma de posiciones comunes en foros internacionales y en su diálogo con terceros, entre ellos América Latina. No obstante, en Europa, el paradigma dominante para reducir la demanda de drogas es el de la despenalización del consumo y la tenencia de pequeñas cantidades de drogas. Esta política es particularmente visible en Alemania, España, Holanda, Portugal y el Reino Unido.

2.1.2 Nuevos retos

Comparada con las medidas comunes para controlar el consumo de drogas, la lucha contra el crimen organizado es de fecha más reciente. A partir del plan para la implementación del denominado Programa de Estocolmo para el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia 2010-2014, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2009, uno de los desafíos que se plantea la Unión es cómo armonizar la lucha contra la droga con las acciones para combatir el crimen organizado. Ello incluye el fortalecimiento de Europol y Eurojust, teniendo en cuenta que, por ejemplo, el número de casos de narcotráfico presentados ante Eurojust se ha triplicado desde 2004. La UE también ha aprobado cinco instrumentos legislativos para confiscar los bienes de narcotraficantes. Sin embargo, su impacto ha sido limitado, igual que el de la actual directiva de la UE contra el lavado de dinero.²¹

La existencia de Europol y el control de fronteras han facilitado mayores niveles de incautación de drogas en el espacio de la UE (véase anexo 1). En cuanto a la cocaína, en 2009 en Europa se han incautado aproximadamente 100 toneladas de cocaína de las 217 toneladas que se estiman inicialmente habían sido destinadas a este mercado.²² Asimismo, la coordinación policial y la actuación de Europol también garantizan un mayor control del crimen organizado relacionado con el narcotráfico. Con todo, siguen existiendo importantes lagunas, sobre todo en los países más afectados por grupos mafiosos, como Italia, España y algunos países de Europa del Este.

²¹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a Stronger European Response to Drugs*, COM(2011) 689/2, Bruselas, 2011, p. 6.

²² Op. cit., UNODC, *Informe Mundial de Drogas 2011*, p. 21.

En los próximos años, las políticas de la UE estarán enfocadas hacia la identificación y el control de nuevas drogas, el desarrollo de otras prácticas de prevención y cohesión social, educación y tratamiento destinadas sobre todo a los jóvenes, así como la cooperación y la formación en el control fronterizo. Sin embargo, la efectividad de estas políticas de educación y prevención aún no han sido evaluada.

Uno de los desafíos que mayor preocupación ha generado en la UE es el tráfico de sustancias químicas precursoras que se utilizan para producir drogas como la cocaína y la heroína. La transformación del opio en heroína requiere una serie de precursores químicos que son transformados a su vez en "pre-precursores" para evadir el control de las autoridades. El reto es grande, teniendo en cuenta que muchos precursores son legales en el mercado europeo. Asimismo, la cooperación internacional es indispensable para monitorizar este tipo de tráfico.

La coordinación en el espacio europeo (sin fronteras entre los países del acuerdo de Schengen) es una condición sine qua non para dismantelar las redes criminales y controlar la demanda de drogas. Los esfuerzos de coordinación y cohesión de políticas en Europa han tenido efectos positivos, que comprenden políticas comunes y la incautación de drogas en el espacio europeo. Así, casi todos los Estados miembros aplican en la actualidad políticas de reducción de daños y operaciones policiales conjuntas contra las redes del narcotráfico. Aunque también en las Américas se han realizado esfuerzos similares, la soberanía nacional y los enfoques diferentes siguen siendo obstáculos para una cooperación hemisférica y latinoamericana eficaz.

2.2 Respuestas en las Américas

De la misma manera que en la UE, en las Américas existen múltiples iniciativas de cooperación en materia de la lucha contra la droga y el crimen organizado. Sin embargo, no se han desarrollado políticas comunes, ya que cada país aplica las recetas que considera oportunas. Asimismo, ante la tradicional priorización de medidas como la erradicación de cultivos y la penalización de la tenencia de drogas en las políticas estadounidenses tanto a nivel nacional como hemisférico, la lucha contra la droga es un tema políticamente sensible en América Latina. De este modo, no se ha perfilado un paradigma dominante, sino que mientras algunos países han optado por dar prioridad a la prevención y la despenalización, otros aplican políticas primordialmente represivas.

2.2.1 El enfoque "blando" de la CICAD-OEA

Desde finales de los años 90, la OEA promueve una mayor coordinación de las políticas de lucha contra la droga. Aparte de proyectos de cooperación en este ámbito, se creó en 2000 el Observatorio Interamericano sobre Drogas y el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM).

La CICAD adoptó en mayo de 2010 la Estrategia Hemisférica sobre Drogas, cuyos principios coinciden con los que ha adoptado la UE. En la Estrategia se establece que "el principio de responsabilidad común y compartida es fundamental para fortalecer la cooperación hemisférica regional en todas sus formas",²³ a la vez que incluye acciones contra la demanda y la oferta de drogas. Asimismo, los Estados miembros de la OEA se comprometen a promover programas de desarrollo alternativo y a cooperar en investigaciones criminales y control de armas para desarticular las redes del narcotráfico.

En junio de 2011, la Asamblea General de la OEA aprobó el Plan de Acción Hemisférica sobre Drogas 2011-2015, en el que los Estados miembros se comprometen, entre otras acciones, a adoptar medidas

²³ CICAD, *Estrategia Hemisférica sobre Drogas*, OEA, Washington DC, 3 de mayo de 2010.

para el fortalecimiento institucional, la reducción de la oferta y la demanda y a evaluar las políticas implementadas a través del MEM.

Estos avances recientes reflejan un mayor acercamiento de políticas entre los países latinoamericanos y EE UU que, paulatinamente, empieza a abandonar el tradicional enfoque de guerra contra las drogas basado en la represión y la penalización. Ello abre una ventana de oportunidad para una mayor coordinación y cooperación desde el principio compartido de la corresponsabilidad. En esta misma línea, el fortalecimiento institucional (judicial, penal, policial) y la lucha contra la corrupción y la pobreza señalan un mayor acercamiento a la política europea de combatir las causas de la droga y del narcotráfico.

2.2.2 La guerra contra las drogas en EE UU: ¿un cambio de paradigma?

La tradicional política de Washington hacia el problema de la droga y el crimen organizado ha sido la erradicación de cultivos, la penalización del consumo y la represión militar del narcotráfico. En América Latina, la actuación de la DEA en la lucha contra el narcotráfico, la ayuda militar y policial (principalmente a Colombia), así como el proceso de "certificación" -la posible aplicación de sanciones a países que no colaboran con EE UU en la lucha contra la droga- eran los principales instrumentos de esta política que ha provocado importantes reticencias en la región.

Entre 1980 y 2008, EE UU gastó más de USD 13.000 millones en la lucha contra el narcotráfico en la región. La mayoría de los fondos se destinaron al Plan Colombia, que fue apoyado con USD 7.300 millones entre 2000 y 2010.

Aunque también han incluido medidas institucionales y sociales, en los tres principales programas apoyados por EE UU para combatir la droga y el crimen organizado en América Latina -la Iniciativa Mérida, el Plan Colombia y la Iniciativa Andina contra la Droga- ha prevalecido lo que se podría calificar como un paradigma represivo. Otros programas de menor calado son la *Central American Regional Security Initiative* (CARSI), dirigida principalmente a Guatemala y Panamá, y un programa similar (*Caribbean Basin Security Initiative*, CBSI) para el Caribe con prioridad en Las Bahamas, Haití, Jamaica y República Dominicana. Según un informe del *Congressional Research Service*,²⁴ los resultados de esta política son "mixtos": aunque han sido relativamente exitosos en Colombia, la producción y el tráfico de drogas se han desplazado a otros países (Bolivia, México y Perú). Asimismo, el informe destaca que en Colombia han surgido "mini-carteles", y los grupos armados siguen involucrados en el narcotráfico.

Desde la llegada al Gobierno del Presidente Barack Obama en 2009, se percibe un cambio de paradigma en la política antinarcóticos. Acercándose al enfoque europeo, EE UU empieza a ver el consumo de droga como un problema de salud pública y ya no como un problema de seguridad. De este modo, el Gobierno se ha comprometido, entre otros, a reducir en un 15% el consumo de drogas entre jóvenes de 12 a 17 años.²⁵ Asimismo, a nivel internacional, el Gobierno de EE UU ha adoptado el concepto de la corresponsabilidad, afrontando simultáneamente la reducción de la oferta y la demanda. Asimismo, el presidente Obama ha reconocido la responsabilidad de Estados Unidos en la

²⁴ C. Ribando Seelke (coord.), *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, Washington DC, 30 de abril de 2010.

²⁵ Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, *Informe Anual 2011: El problema de la drogodependencia en Europa*, Lisboa, 2011, p. 21.

violencia relacionada con la droga y el hecho de que la demanda en su país alimente la crisis, y ha prometido una nueva estrategia basada en la prevención, el tratamiento y la educación.²⁶

Ello representa un cambio importante que se empieza a reflejar también en su política antidroga hacia América Latina. Por un lado, se han reducido los recursos destinados al Plan Colombia, a la vez que las prioridades de la lucha contra la droga se han desplazado de la represión al fortalecimiento institucional y el desarrollo social. Por otra parte, el proceso de certificación ha perdido peso como instrumento diplomático y mecanismo de sanción.²⁷ Siguiendo el ejemplo europeo, EE UU también está promoviendo el desarrollo alternativo en detrimento de la erradicación forzada, cuyos efectos sociales y ecológicos han contribuido a modificar el tradicional paradigma de la "guerra contra la droga" que tuvo su mayor auge en los años 80 y 90, cuando el narcotráfico era considerado la principal amenaza de seguridad en EE UU. El fortalecimiento de la justicia y la policía, así como el apoyo de las comunidades afectadas por la violencia del narco son indicios de un nuevo enfoque contra las drogas y el narcotráfico en EE UU, que facilita una mayor cooperación y coordinación internacional.

La Administración Obama considera a los carteles mexicanos de la droga como "la mayor amenaza de crimen organizado en EE UU".²⁸ Sin embargo, no ha reconocido aún su corresponsabilidad en la violencia relacionada con los carteles de la droga mexicanos, cuyas armas proceden casi exclusivamente de EE UU. Aún así, si se confirmara el temor de la posible expansión del crimen organizado a su frontera sur con México, EE UU podría cambiar su política e incluso adoptar medidas destinadas a un mayor control de armas.

2.3 Políticas en América Latina: entre la represión y la despenalización

Las políticas en América Latina se dividen entre una estrategia que se podría calificar de más "blanda", en consonancia con el enfoque europeo, y la continuidad de la "guerra contra las drogas" preconizada por EE UU. Aunque en América Central, Colombia y México sigue la política de "mano dura" contra la droga y el narcotráfico, poco a poco se extiende en la región la aceptación de un paradigma que da prioridad a la reducción de daños y a políticas integrales para afrontar el consumo y el pequeño tráfico de drogas, a la vez que se considera la regulación del mercado de algunas drogas.

A nivel regional, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) acordó en noviembre de 2011 coordinar las políticas en materia de prevención, reducción de la oferta y la demanda, el control del narcotráfico y el lavado de dinero. Otras iniciativas similares han sido acordadas por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Caribe.²⁹ Sin embargo, la prevalencia de la soberanía nacional es un serio impedimento para la adopción e implementación de políticas comunes.

En muchos países de América Latina se percibe un paulatino cambio de políticas de la "tolerancia cero" a la "reducción de daños à la europea". Aparte de reducir el número de muertos y enfermos crónicos, el nuevo enfoque contribuye a disminuir la población carcelaria en centros penitenciarios que en la mayoría de los países alimentan la espiral de violencia y el narcotráfico. Entre otros, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Venezuela empiezan a adoptar o han anunciado políticas de despenalización del consumo y de la tenencia de pequeñas cantidades de drogas.

²⁶ Consideraciones del presidente Obama sobre América Latina, Santiago de Chile, 21 de marzo de 2011.

²⁷ Aunque en 2010, el presidente Obama "descertificó" a Bolivia y Venezuela, suspendió las sanciones en cuanto a una reducción de los fondos de asistencia al desarrollo.

²⁸ C. Ribando Seelke, op.cit.

²⁹ Entre ellas la creación de la Caribbean Financial Action Task Force contra el lavado de dinero.

En el caso de Brasil, las tasas de homicidios en Río de Janeiro y Sao Paulo han bajado, igual que la violencia relacionada con el narcotráfico. Esta tendencia positiva es, en parte, el resultado de políticas sociales más enfocadas hacia las "favelas" y una reforma policial siguiendo el modelo de aproximación al ciudadano. Las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) permanecen en las principales favelas de Río de Janeiro y, aparte de la tarea policial, realizan labores sociales y de infraestructura,³⁰ a la vez que el "favela-turismo" y la promoción de inversiones en las zonas más pobres reflejan una nueva política de inclusión de las favelas en la ciudad y un mayor control del narcotráfico.

Desde la llegada de Evo Morales a la presidencia en enero de 2006, Bolivia sigue una política diferenciada que distingue entre el cultivo de la hoja de coca, considerada sagrada por los pueblos originarios, y la producción de drogas ilícitas como la cocaína. Ello ha conllevado un rechazo de la política de erradicación forzada promovida por EEUU y condujo en 2008 al cierre de la oficina de la DEA en Bolivia. A partir de este momento, bajo el lema "cocaína cero", el Gobierno boliviano concentra sus esfuerzos de incautación e interdicción de cocaína.

En cambio, las políticas antinarcóticos de Colombia y México se concentran en la lucha contra el crimen organizado. En Colombia, esta política tiene un claro enfoque de seguridad al formar parte de la lucha contra los grupos armados en el marco del Plan Colombia y la política de seguridad democrática iniciada por el Presidente Álvaro Uribe y continuado por su sucesor Juan Manuel Santos. Desde hace décadas, existe en Colombia una estrecha interdependencia entre los grupos armados y el narcotráfico. Así, las FARC, el ELN y los grupos paramilitares están involucrados en el negocio del narcotráfico. Aunque la política de represión y criminalización ha sido parcialmente exitosa, también ha desplazado el problema a otros países, principalmente a México, a la vez que han surgido las denominadas bandas criminales emergentes (BACRIM) que han sustituido a los grandes carteles del narcotráfico.

En México, cuando Felipe Calderón declaró en 2006 la guerra al narcotráfico contó con instrumentos y recursos limitados frente al poder económico y militar (a través del libre mercado de armas en la frontera norte con EE UU) de los carteles de la droga. Ante una policía generalmente poco preparada y mermada por problemas de corrupción, se vio obligado a recurrir al despliegue del ejército. Desde el inicio de su mandato, el gobierno mexicano ha duplicado el presupuesto de seguridad (de unos 150.000 millones de pesos, equivalente a USD 118 millones en 2012) y destina ahora seis veces más fuerzas de seguridad (incluida una cuarta parte del ejército) a la lucha contra el narcotráfico. De este modo, ha surgido una espiral de violencia entre Gobierno y narcotraficantes con consecuencias muy graves para la seguridad ciudadana en las zonas más afectadas. También el apoyo de EE UU a través de la iniciativa Mérida, dotada de USD 1.600 millones por tres años, parece ser de una eficacia limitada, sobre todo teniendo en cuenta que los carteles de la droga cuentan con ingresos estimados en USD 37.000 millones anuales. Pese a la captura de algunos de los grandes "capos", el Gobierno de Calderón no ha ganado "la lucha contra el narcotráfico" y hay un creciente debate sobre las posibles alternativas a la actual estrategia de seguridad.

³⁰ S. Gratius y M. Valenca, *Urban violence in Rio de Janeiro and Caracas: Local and European responses*, International Alert, Londres, 2012 (próxima publicación).

2.4 El impacto de las políticas

En Europa y las Américas existe un gran nivel de iniciativas conjuntas e intercambio de información y, en el caso de la UE, una acción policial y judicial coordinada contra el narcotráfico. Sin embargo, pese a progresos puntuales, comparando los costes y los beneficios, los resultados de las políticas de lucha contra el narcotráfico en Europa y las Américas parecen limitados. En las Américas, un intenso diálogo sobre el tema ha servido para aumentar la información y la cooperación gubernamental en esta materia, pero todavía existen grandes lagunas en cuanto a acciones comunes para hacer frente al consumo y el crimen organizado relacionado con el narcotráfico. E incluso en la UE siguen existiendo diferencias entre los Estados miembros que han impedido un posicionamiento y políticas comunes.

Según la Comisión Global de Políticas de Drogas, un foro internacional formado por personas que han tenido puestos destacados en gobiernos nacionales y organismos internacionales, y renombrados intelectuales, "la guerra a las drogas ha fracasado" y las políticas de represión han tenido un "efecto globo"³¹ al desplazar, en el caso latinoamericano, el problema de un país (Colombia) a otro (México). Aunque ha reducido los daños, según este foro, tampoco las políticas coordinadas de la UE y su paradigma alternativo han alterado los patrones de la demanda y la oferta de la droga, a la vez que las redes criminales tienden a extender su presencia e influencia más allá de América Latina.

Para muchos, el auge de la violencia relacionada con el narcotráfico en México y el crecimiento del mercado de cocaína en Europa señalan la necesidad de encontrar estrategias alternativas a los actuales enfoques contra la droga y el crimen organizado que se ha basado en dos respuestas dominantes: la punitiva de "mano dura" y como último ratio el uso del ejército y/o la adopción de políticas más "blandas" basadas en la prevención, la salud y la despenalización.

La experiencia de la UE señala que su política representa una alternativa al paradigma que ha dominado hasta ahora no sólo en EE UU, sino que se refleja también en las convenciones sobre droga que se han firmado en el seno de Naciones Unidas (1961, 1971 y 1988). La UE ha creado varios instrumentos – estrategias plurianuales, planes de acción y el Observatorio de las Drogas y las Toxicomanías – encaminados a desarrollar una verdadera política común en base a la reducción de daños. En términos generales, el enfoque integral europeo tiende a ser más eficaz que las respuestas represivas que, aparte de desplazar el problema, tienen una serie de efectos secundarios negativos (inseguridad, violencia, encarcelaciones, el riesgo de violaciones de los derechos humanos, etc.).

Sin embargo, ninguna de las dos ha alterado sustancialmente el tamaño del mercado de la droga y del crimen organizado en Europa y América Latina. Es precisamente la falta de coordinación y respuestas comunes la que ha incidido negativamente en la eficacia de las políticas. Por las diferencias expuestas, ni en América Latina ni en la UE han surgido respuestas coordinadas, sino que éstas siguen variando según cada gobierno y/o el perfil específico del problema en cada país.

³¹ Guerra a las Drogas, *Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*, junio de 2011, p. 2, disponible en: <http://www.globalcommissionondrugs.org>.

3 DROGA Y NARCOTRÁFICO EN LAS RELACIONES ALC-UE

3.1 Principios compartidos, enfoques comunes y prioridades

Desde los años 90, la cooperación europeo-latinoamericana contra las drogas ilícitas y el crimen organizado se basa en el principio de corresponsabilidad de la reducción simultánea de la demanda y la oferta. En todas las declaraciones conjuntas sobre el tema, ambas regiones comparten la percepción de las drogas ilícitas como un problema a la vez social y de seguridad, que requiere políticas integrales para combatirlos. Tradicionalmente, el paradigma de asistencia al desarrollo ha dominado en la cooperación europeo-latinoamericana.

La cooperación en materia de droga se realiza a tres niveles. Partiendo de la necesidad de estrategias globales,³² los enfoques conjuntos se enmarcan en el contexto global de Naciones Unidas y otros foros multilaterales. El marco regional constituye otro eje de la cooperación birregional, que se ha centrado sobre todo en el área andina como mayor zona de producción de cocaína. A raíz de los acuerdos de cooperación o de asociación que ha firmado la UE con algunos países y sus dos asociaciones estratégicas (Brasil y México), la dimensión bilateral ha adquirido una mayor importancia en las relaciones incluyendo la lucha contra la droga y el crimen organizado.

La tradicional visión norte-sur empieza a modificarse, puesto que América Latina se ha convertido cada vez más en una zona de consumo de la droga, sobre todo de cocaína y sus derivados. Esta evolución y la violencia en América Central y México también plantean la necesidad de un reajuste de una política antinarcóticos muy orientada en la cooperación al desarrollo y prioridades definidas desde la UE, introduciendo nuevos instrumentos de cooperación al lado de acciones conjuntas contra el consumo, las redes del narcotráfico y la instalación de nuevas rutas.

3.2 Los instrumentos

Comparado con los programas de cooperación al desarrollo, el control conjunto de aduanas, la interdicción y otras medidas policiales han tenido una importancia menor en la cooperación euro-latinoamericana contra los estupefacientes. En este ámbito, España y el Reino Unido han sido particularmente activos. Asimismo, con varios de los países de la región, la UE ha firmado acuerdos de control de precursores químicos y el blanqueo de dinero.

En su Plan de Acción, acordado en la VI Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid el 18 de mayo de 2010, América y la UE acordaron reforzar y consolidar el diálogo birregional sobre drogas, fortalecer la cooperación en el control de precursores químicos y el blanqueo de dinero e intensificar la actuación policial, aduanera y judicial.³³ Hasta ahora, aparte de las políticas bilaterales de algunos Estados miembros, la principal respuesta de la UE al problema de la droga en América Latina ha sido la cooperación al desarrollo y, en menor medida, el diálogo político.

³² Véase, por ejemplo, Council of the European Union, *Note from the Presidency to the Horizontal Working Party on Drugs on the Bogota Declaration*, CORDROGUE 48, Bruselas, 7 de julio de 2011.

³³ Véase, entre otros, el punto 6 del Plan de Acción UE-ALC: en: Consejo de la UE, Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010, Bruselas, 2010.

3.2.1 El Diálogo UE-ALC sobre drogas

En 1995, la UE inició un diálogo político especializado de alto nivel en materia de drogas con los países de la Comunidad Andina de Naciones. En 1998 se estableció el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la UE y América Latina y el Caribe, que desde entonces se ha reunido en 13 ocasiones. Actualmente en revisión, el diálogo ha servido para acercar las posiciones en materia de la lucha contra la droga, a definir las prioridades en este ámbito y a lanzar programas de cooperación y acuerdos bilaterales sobre el control de precursores químicos y el blanqueo de dinero. Asimismo, la cooperación en materia de droga ha ocupado un importante espacio en la agenda de la Asamblea Euro-Latinoamericana (EUROLAT) y, anteriormente, en las Conferencias entre el Parlamento Europeo y el Parlamento latinoamericano, además de haber sido tratada en las otras instancias de diálogo birregional, como el diálogo con el Grupo de Río y las Cumbres EU-LAC.

En cuanto a la adopción de medidas concretas, el Plan de Acción de Panamá y las Prioridades de Lisboa, adoptados en 1999 y 2000 en el marco del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas, establecen cinco áreas prioritarias de cooperación:

- la reducción de la demanda,
- la cooperación judicial, policial y de aduanas,
- la cooperación marítima,
- medidas contra el lavado de dinero, y
- el fortalecimiento de legislaciones e instituciones.

En la Declaración de Puerto España, adoptada en mayo de 2007, ambas regiones identifican una serie de medidas concretas muy enfocadas en la capacitación y el intercambio de información sobre políticas de droga. Entre otros, se aprueba un programa de asistencia técnica mutua de capacitación (policía, aduanas, justicia, prevención y tratamiento), se promueve la creación de Observatorios de Droga y se fortalece el control de precursores químicos y el blanqueo de dinero igual que la cooperación marítima. A raíz de esta Declaración ha surgido el Programa de cooperación entre América Latina y la UE en materia de políticas de lucha contra la droga (COPOLAD).

Tradicionalmente, los esfuerzos conjuntos se han concentrado en el desarrollo alternativo y la cooperación para reducir la demanda y la oferta de drogas ilícitas. Hasta el lanzamiento del COPOLAD, se ha hecho poco énfasis en coordinar las políticas y, sobre todo, en el fortalecimiento institucional como base necesaria para las respuestas gubernamentales.

3.2.2 Los proyectos de cooperación

Los principios compartidos y los planes de acción se han traducido en una serie de proyectos concretos e instrumentos legales. La mayoría de los proyectos en materia de lucha contra la droga de la UE se desarrollan en los países andinos y centroamericanos. A nivel regional, se adoptó en 2009 el COPOLAD. Sus cuatro componentes se dirigen a la capacitación para reducir la demanda y la oferta de drogas, así como la consolidación de observatorios nacionales y del mecanismo de diálogo birregional. Su objetivo principal es plantear, desde una perspectiva de horizontalidad, un mayor intercambio de experiencias en políticas sobre drogas en aras de mejorar la coordinación y la eficacia. Sin embargo, con EUR 6 millones, los recursos destinados a este objetivo son limitados.

Por otra parte, en el marco del Instrumento para la Estabilidad (IfS, en sus siglas en inglés) funciona el proyecto regional PRELAC para prevenir los precursores químicos, implementado por UNODC. También en el marco del IfS, la UE se ha comprometido a destinar EUR 20 millones al Programa plurianual de la Ruta de la Cocaína (2009-2012), enfocada a reforzar la cooperación judicial para combatir las redes criminales. Asimismo, otra iniciativa es el Programa Antidrogas Ilícitas en la CAN (PRADICAN), destinado a reforzar las políticas antinarcóticos de los países andinos.

En términos generales, la mayor cantidad de proyectos en este ámbito están destinados a la reducción de la oferta: 102 de un total de 135,³⁴ mientras que sólo 22 proyectos se dirigen a reducir la demanda. Asimismo, con un total de aproximadamente EUR 221 millones para proyectos de varios años, los recursos destinados por la UE para afrontar el problema del narcotráfico en América Latina son relativamente limitados:

Proyectos de la Comisión Europea en materia de drogas, 2010

Beneficiario	Millones de euros	Descripción del proyecto
COLACAO	1,2	Cooperación para la represión de la ruta de la cocaína desde América Latina a África Occidental (con ONUDC)
América Latina	6	COPOLAD: definir estrategias de cooperación contra las drogas
América Latina	2,5	PRELAC: prevención del desvío de sustancias precursoras en ALC
Comunidad Andina	3,25	PRADICAN: apoyo al Plan andino contra las drogas
	2,55	DROSICAN: drogas sintéticas a nivel regional (expira)
Bolivia	7	APEMIN II: desarrollo sostenible en áreas de coca (expira)
	13	FONADAL: infraestructura social y autoridades locales en áreas de coca (expira)
	26	Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo Integral con coca
	10	Apoyo al Control Social de la Producción de Coca
	9	PISCO: fortalecimiento institucional para luchar contra el narcotráfico
Colombia	92	Laboratorio de paz de Magdalena Medio (I, II y III): desarrollo alternativo, paz y estabilidad (expira)
	26	Desarrollo regional para la paz y la estabilidad: seguimiento de los laboratorios de paz
	8,4	Desarrollo regional para paz y estabilidad
Perú	10	Desarrollo alternativo y modernización del Estado
Venezuela	3,3	Droga stop: apoyo del plan nacional antidrogas
Total	221	

Elaboración propia en base a datos de la Comisión Europea.

³⁴ Esos 102 proyectos se encuentran divididos entre: 30 de desarrollo alternativo (rubro que absorbe más recursos, todos proyectos se encuentran en Perú, Colombia y Bolivia), 4 de desvío de precursores y 68 de "otras medidas de reducción de la oferta".

3.2.3 El desarrollo alternativo

Desde los años 90, la sustitución de cultivos de coca por otros productos agrícolas ha sido la principal medida apoyada por la UE para reducir la oferta de drogas en América Latina. Desde 1990, la Unión concede preferencias comerciales especiales a los países andinos y centroamericanos en el marco del esquema denominado SPG (sistemas de preferencias generalizadas) droga, desde 2005 SPG+. Estas preferencias han representado un importante estímulo a sus exportaciones, ya que salvo algunas excepciones, gracias al SPG droga, un 90% de los productos agrícolas de este grupo de países ha tenido acceso al mercado europeo en condiciones preferentes.

Con la suscripción de acuerdos de libre comercio de la UE con Colombia, Perú y América Central, entre otros, estas preferencias perderán su relevancia. Por ello se puede replantear el programa de desarrollo alternativo, reflexionando sobre cómo crear nuevos incentivos comerciales para la exportación de productos agrícolas que podrían sustituir los cultivos de hoja de coca al mercado europeo.

Desde hace más de 20 años, la UE financia proyectos de desarrollo alternativo en varias zonas de Bolivia, Colombia y Perú. El balance es mixto, teniendo en cuenta que la producción de coca y cocaína en Bolivia y Perú ha aumentado. Algunos informes críticos llegan a la conclusión de que los proyectos europeos no tienen “un impacto relevante ni en la desaparición de los cultivos ni en el desarrollo de las zonas afectadas”.³⁵ Uno de los problemas ha sido la falta de infraestructura y vías de comercialización para productos tradicionales (frente a las rutas de la coca y cocaína) que ha impedido un mayor impacto de la política de desarrollo alternativo. Aún así, ha servido para ofrecer un paradigma alternativo al prohibicionismo y la represión que significó la política de erradicación y militarización. De hecho, a raíz de la experiencia europea, el desarrollo alternativo recientemente ha sido concedido un papel más central por EE UU, particularmente en su política hacia Colombia.

3.3 Los resultados

Los proyectos en curso y la confianza mutua creada en casi dos décadas de diálogo confirman que la cooperación europeo-latinoamericana en materia de la lucha contra la droga ha sido positiva. Entre otros, gracias a un mayor intercambio de información policial, en América Latina ha incrementado sustancialmente la interdicción de cocaína antes de llegar al mercado europeo. Sin embargo, a pesar de estos resultados positivos puntuales, el incremento del consumo y el tráfico de drogas indican que, en general, la cooperación europeo-latinoamericana en la lucha contra la droga y el narcotráfico no ha logrado avances definitivos hacia una erradicación del problema.

Como ejemplo de esta percepción se puede mencionar la Declaración conjunta de la XIII Reunión (25-28 de noviembre de 2011) de la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE, que constata que “las políticas contra el narcotráfico han alternado tradicionalmente el paradigma prohibicionista con el de reducción de daños, sin que esto haya derivado en éxitos significativos, por lo que resulta necesaria una evaluación profunda de estos modelos”.³⁶

³⁵ M. Pi, “La acción de la Unión Europea en la lucha contra la droga en la zona andina”, en: A. Ayuso y S. Beltrán (eds.), *Hacia una zona andina de paz*, Fundación Cidob, Barcelona, 2007, pp. 167-193. p. 180.

³⁶ Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea, XIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea, Ciudad de México y Oaxaca, 25-28 de noviembre de 2011, punto 27, p. 6.

4 UN NUEVO PARADIGMA: HACIA UNA MAYOR CONVERGENCIA DE POLÍTICAS ANTI-NARCÓTICOS?

La política integral de drogas que prevalece en el seno de la UE podría convertirse en el nuevo paradigma para afrontar el problema tanto en las Américas como a nivel global. Mientras que cada vez más países empiezan a sumarse a las políticas de reducción de daños, crecen las voces críticas hacia la estrategia de la “guerra contra la droga”. Si bien esta política ha cosechado éxitos en algunos países, ha reproducido el mismo círculo vicioso en otros. Ante lo que algunos perciben como el fracaso del paradigma prohibicionista y represivo y los enormes costes que implica, está surgiendo un renovado debate global que se basa en una mayor convergencia de políticas en torno a lo que se podría llamar el “modelo europeo”. Cada vez más países en las Américas empiezan a seguir los instrumentos que prevalecen en la UE: la despenalización del consumo, políticas de salud pública y prevención, la reducción simultánea de la demanda y la oferta, el desarrollo alternativo y la regulación legal de algunos estupefacientes de menor daño como el cannabis.

4.1 El “modelo europeo” de reducción de daños

La política europea en materia de droga se basa en la “reducción de daños”. En vez de criminales, en la mayoría de los Estados miembros de la UE los adictos son tratados como enfermos. Aunque todavía no todos los países han adoptado esta política y las legislaciones nacionales varían,³⁷ Europa cuenta con una larga experiencia en la despenalización del consumo de la droga y la regulación de algunos estupefacientes considerados menos dañinos. Análisis recientes confirman³⁸ que la despenalización y la regulación no han conducido a un aumento del consumo de estas drogas, sino que el trato médico y el control tiende a bajar el número de adictos.³⁹

Siguiendo la tradicional política más permisiva de Holanda, Alemania, Bélgica, España, Luxemburgo, Portugal, el Reino Unido y, más recientemente Francia, países como Grecia, Estonia o la República Checa han cambiado parcialmente en los últimos años sus políticas de drogas a favor de un enfoque integral de salud y des-criminalización de pequeñas cantidades de drogas. Asimismo, en España y Holanda, el cultivo de marihuana para el uso personal está permitido. En ambos casos, la oferta legal de marihuana no ha conllevado mayores niveles de consumo que en los países donde esta droga está penalizada.

Consciente de los límites del “prohibicionismo” –por delitos de narcotráfico y consumo de drogas, EE UU es el país con la mayor población carcelaria del mundo-, también en California y en algunos países latinoamericanos han surgido políticas de despenalización del consumo y el pequeño tráfico de drogas.

4.2 Nuevos enfoques globales desde América Latina

En América Latina ha surgido un renovado debate sobre las drogas más allá del paradigma represivo. Un ejemplo es el grupo de expertos y ex presidentes que en 2009 constituyó la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. En su primera Declaración,⁴⁰ la Comisión cuestionó por primera vez públicamente la eficacia de la “guerra a las drogas” basada en políticas prohibicionistas y en

³⁷ Para más detalles véase: T.Blickman y M. Jelsma, “La reforma de las políticas de drogas”, en: *Nueva Sociedad* 222, Buenos Aires 2009.

³⁸ Véase, por ejemplo, E. Schatz, K. Schiffer et al., *The Dutch Treatment and Social Support System for drug users*, International Drug Policy Consortium (IDPC), Amsterdam, enero de 2011.

³⁹ Véase Guerra a las Drogas, *Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*, junio de 2011.

⁴⁰ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*, 2009.

la represión que “no han producido los resultados esperados”. Asimismo, la Comisión ha recomendado articular “una voz y visión de América Latina capaz de influir en el debate internacional sobre drogas ilícitas”.

A raíz de esta iniciativa, se creó la Comisión Global de Políticas de Droga, cuyo primer informe, de junio de 2011, denunció los efectos contraproducentes del paradigma prohibicionista que han creado “un enorme mercado negro mundial de droga”. Siguiendo el enfoque de prevención y despenalización que rige en Europa, recomienda “urgentes reformas en las políticas de control de drogas nacionales y mundiales”.⁴¹

Los informes de ambas comisiones han incidido en la opinión pública a favor de revisar los instrumentos y principios de la lucha contra la droga y el crimen organizado. En este sentido, ha ganado terreno la consideración de que la regulación legal de ciertas sustancias en el mercado de las drogas podría ser una fórmula para reducir los ingresos ilícitos del narcotráfico y las enormes ganancias de las redes criminales. Así, la Comisión Global sobre Políticas de Drogas opina que ésta podría ser una vía más eficaz para cortar las redes del narcotráfico y con ella la principal fuente de violencia en América Latina.

4.3 ¿Cómo crear una política común efectiva?

Los altos niveles de globalización del negocio del narcotráfico que traspasa las fronteras contrastan con el predominio de respuestas nacionales a este flagelo. Al ser el narcotráfico un negocio altamente globalizado, para ser eficaces, las respuestas también tienen que ser necesariamente internacionales. No obstante, hasta la actualidad, dos enfoques – el prohibicionismo y la reducción de daños – han dominado el debate internacional sobre las drogas. Siguiendo las políticas de EE UU, también las convenciones de Naciones Unidas en esta materia tienden a reflejar el paradigma del prohibicionismo y de la represión.

La adopción de políticas similares en las Américas refleja que la aceptación “[d]el modelo europeo” se está extendiendo, a la vez que EE UU comienza a dar más prioridad a la simultánea reducción de la oferta y la demanda de estupefacientes. Pero mientras que la política de salud y prevención domina las respuestas en cuanto al consumo de drogas, continúa la “guerra contra el narcotráfico” en América Central, Colombia y México con altos costes humanos, económicos e institucionales. En cuanto al círculo vicioso entre narcotráfico e inseguridad ciudadana, desde América Latina, algunos sectores han planteado la regulación del mercado de drogas. Aunque las posiciones son contrapuestas, por primera vez la legalización de determinadas drogas ha entrado en el debate público y político. No obstante, como subraya un artículo reciente sobre el tema, de momento, la legalización a nivel global no es una opción realista, porque no cuenta con apoyo en EE UU.⁴²

Al ofrecer la UE un modelo alternativo al prohibicionismo y al ser América Latina una de las más afectadas por la narco-violencia, ambas regiones deberían estar en condiciones de protagonizar un renovado debate y utilizar su diálogo político en materia de drogas para adoptar posiciones comunes en foros internacionales, principalmente las Naciones Unidas. Como subraya la UE, “el problema de la droga se sufre en primer lugar a escala local y nacional, pero es un problema mundial que necesita tratarse en un contexto transnacional”.⁴³ Por tanto, una condición para una exitosa política en este

⁴¹ *Guerra a las Drogas: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*, junio de 2011.

⁴² M. Kleiman, “Golpes maestros en la guerra contra las drogas”, en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 11, nº 4, México D.F., pp. 123-135, p. 128.

⁴³ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012)*, Bruselas, 22 de noviembre de 2004, p. 3.

ámbito es no sólo una mayor coordinación entre los principales países afectados sino también la adopción de estrategias comunes.

Además, una política europea y latinoamericana eficaz en materia de drogas requeriría una estrecha coordinación y cooperación con Estados Unidos. Aparte de los canales bilaterales, el marco de la OEA y, en particular, la CICAD, parece el más idóneo para llegar a definir políticas y acciones comunes. La Estrategia Hemisférica sobre Drogas se basa en muchos de los mismos principios y valores que la política de la UE y también EE UU parece estar en un proceso de rectificar algunos elementos de su política adoptando el paradigma de corresponsabilidad preconizado principalmente por Europa y América Latina. Un primer ejemplo para una incipiente cooperación en este ámbito ha sido la conferencia internacional en apoyo a la Estrategia de Seguridad de América Central, que se celebró en junio de 2011 en Guatemala y a la que asistieron representantes de EE UU, la UE y varios países latinoamericanos.

Otro paso importante en esta dirección es la triangulación de la cooperación con África para un mayor control de las rutas de la cocaína de América Latina a Europa. Aunque con recursos limitados, la UE ha aprobado varios proyectos de cooperación fronteriza entre las tres regiones, siendo el más reciente el Programa de la Ruta de la Cocaína en el marco del IfS. Sin embargo, más allá de proyectos puntuales, es necesario ampliar el diálogo político europeo-latinoamericano incluyendo a los países de África Occidental que se han convertido en importantes países de tránsito de la cocaína a Europa.

En cuanto a la cooperación europeo-latinoamericana, la dramática escalada de violencia en América Central y México, así como la presencia del narcotráfico en el resto de la región, señala que las redes criminales se instalan en países con frágiles estructuras estatales e instituciones democráticas débiles que tienen dificultades para garantizar la seguridad ciudadana. Por lo tanto, la mejor vacuna contra las drogas y el crimen organizado sigue siendo el fortalecimiento de instituciones democráticas transparentes y una administración pública profesional con salarios adecuados. El fortalecimiento del Estado requiere una mayor inversión en los sistemas judicial y penal y en la formación, el entrenamiento y el equipamiento de la policía como fuerza de seguridad democrática.

Hasta ahora, la seguridad pública ha sido un ámbito de menor importancia relativa en la cooperación europeo-latinoamericana. Teniendo en cuenta que la UE es el principal donante de América Latina y que la violencia conspira contra los avances democráticos y de desarrollo, la seguridad pública debería convertirse en un tema horizontal de la cooperación birregional, sobre todo con los países más afectados. Por otra parte, ante el progreso socio-económico en gran parte de América Latina, el tradicional paradigma de desarrollo alternativo y proyectos de cooperación europeos para la región ha perdido parte de su validez. Conscientes de ello, en la Declaración de Bogotá, adoptada el 29 de junio de 2011 en el marco del Mecanismo de Coordinación y Cooperación, ambas regiones se han comprometido a intercambiar conocimientos, experiencias y buenas prácticas, así como a promover proyectos triangulares con los nuevos donantes latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile) en esta materia.

Más allá de la cooperación estrictamente birregional, América Latina y Europa deberían impulsar conjuntamente la adopción en foros multilaterales de nuevos paradigmas para luchar contra la droga y el narcotráfico. La UE ha creado una "marca propia" en materia de drogas que empieza a ser aceptada por otros países, entre ellos EE UU, mientras que América Latina ha promovido un nuevo debate global. Es por ello que América Latina y la UE deberían tener una voz más relevante en los foros internacionales sobre las drogas y el crimen organizado. Juntos podrían promover un debate internacional más abierto

y sin tabúes, incluyendo los pros y contras sobre la paulatina legalización de drogas como la marihuana, el hachís o la cocaína.

Una política de despenalización de determinadas drogas conectaría con el reciente debate latinoamericano. Y el traslado de la guerra del narco de Colombia a la frontera sur de EE UU ha abierto una nueva ventana de oportunidad para repensar las políticas antidrogas. Poco a poco, EE UU parece inclinarse a adoptar la visión que hasta ahora ha sido representada por la UE y América Latina: incorporó el principio de corresponsabilidad en su estrategia antinarco y destinará en 2011 (en el marco de la "Iniciativa Mérida") más recursos para proyectos de buen gobierno, el fortalecimiento de la justicia y de las comunidades locales. En principio, también la política de desarrollo alternativo constituye una respuesta más idónea que la erradicación de cultivos.

4.4 Conclusión y recomendaciones

Controlar el problema transfronterizo del narcotráfico y reducir la violencia, requiere soluciones multilaterales, porque "la falta de una visión compartida entre Estados Unidos y Europa sobre el narcotráfico ha llevado a una mayor expansión de sus redes".⁴⁴ Siguiendo el debate actual, retirar la base financiera y legalizar el negocio de la droga podría ser una solución, pero este paso requiere valentía y voluntad política para enfrentarse no sólo a los narcotraficantes, sino también para refutar los argumentos que la despenalización crearía nuevos adictos y más problemas de salud. Un estudio reciente⁴⁵ calcula que los costes de una legalización serían menores que la política de prohibición que sigue alimentando el vínculo entre guerrilla, narcotráfico y violencia en Colombia. Un efecto similar tendría para las maras en América Central, los narcotraficantes en Caracas y Río de Janeiro o los carteles de la droga que operan en México que se han convertido en la mayor amenaza de seguridad en las Américas.

Teniendo en cuenta los sustanciales cambios que se han producido a nivel global, regional e interregional en materia de las políticas antidrogas, este informe concluye con una serie de recomendaciones sobre posibles medidas para mejorar la eficacia y el impacto de la cooperación europeo-latinoamericana en este ámbito:

- Iniciar conjuntamente un debate global sobre nuevas políticas contra la droga y el crimen organizado, sustituyendo el tradicional paradigma prohibicionista por otra que incluya la regulación del mercado de determinados estupefacientes considerados menos dañinos;
- Promover el "modelo europeo" de lucha contra la demanda y el consumo de drogas basado en la prevención, el fortalecimiento institucional y el desarrollo alternativo;
- Reforzar la cooperación trilateral entre América Latina, África y la UE para dismantelar las nuevas rutas de la cocaína, incluyendo una mayor destinación de recursos;
- Iniciar un renovado debate entre América Latina, la UE y EE UU sobre la coordinación de políticas y la funcionalidad del "modelo europeo" de reducción de daños frente a la "guerra contra las drogas";
- Identificar las mejores prácticas en materia de reducción de la demanda y el consumo de drogas en los países latinoamericanos y europeos;

⁴⁴ International Crisis Group, *Latin American Drugs I y II*, Latin American Report 25, Bogotá, 2008.

⁴⁵ Transform, Drugs Policy Foundation, *A Comparison of the Cost/effectiveness of the Prohibition and Regulation of Drugs*, Bristol, 2009.

- Fomentar una mayor vinculación de los programas y proyectos de la UE en materia de la lucha contra la droga con las políticas de seguridad pública (particularmente en América Central y México);
- Incrementar el número de proyectos dedicados al fortalecimiento y la capacitación institucional dirigidos a reformar los sistemas judicial, penitenciario y de seguridad y el control de aduanas;
- Evaluar y monitorear el programa de drogas entre la UE y América Latina incluyendo una revisión de los proyectos de desarrollo alternativo.

5 BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA:

- Benítez Manaut, R., “La nueva seguridad regional: amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central”, *Comentario*, FRIDE, Madrid, marzo de 2009.
- Blickman, T. y Martin, J., “La reforma de las políticas de drogas”, en: *Nueva Sociedad* 222, Buenos Aires 2009
- Gratius, S., “La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina”, *Documento de Trabajo* 98, FRIDE, Madrid, mayo de 2010
- Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas, junio de 2011.
- International Crisis Group, “Latin American Drugs I y II”, *Latin American Report* 25, Bogotá, 2008.
- Kleiman, Mark, “Golpes maestros en la guerra contra las drogas”, en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 11, nº 4, México D.F., pp. 123-135
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, *Informe Anual 2011: El problema de la drogodependencia en Europa*, Lisboa, 2011.
- Ribando Seelke, C. (coord.), *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, Washington DC, 30 de abril de 2010.
- UNODC, *Informe Mundial de Drogas 2011*, Viena, 2011.

ANEXO 1: CUADROS DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE DROGAS EN EUROPA Y LAS AMÉRICAS, 2010

Número de consumidores entre 15-64 años			
Regiones	Cocaína	Cannabis	Opiáceos
Unión Europea	4.3 - 4.7 millones	28.7 - 29.2 millones	1 - 1.1 millones
América Latina	2.4 - 2.6 millones	8.4 millones	180.000 - 270.000
Estados Unidos	5.0 - 5.6 millones	22.5 millones	1 - 1.6 millones

Incautación en kilos			
Región	Cocaína ⁴⁶	Cannabis ⁴⁷	Heroína
Unión Europea	99291	745738	1401
América Latina	4.1 millones	4.9 millones	2356
EE UU	108159	2.1 millones	7521

Áreas de cultivo			
Países	Coca	Cannabis	Opiáceos
Bolivia	30.900	n.a	n.a
Colombia	57.000 - 62.000	n.a	n.a
Perú	61.200	n.a	n.a
México	n.a	17.500	19.500

Producción de toneladas métricas	
Países	Cocaína pura
Bolivia	n.a
Colombia	350-400
Perú	325

Fuentes:

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/The_coca-cocaine_market.pdf

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/The_cannabis_market.pdf

<http://peru21.pe/noticia/1320372/peru-primer-productor-cocaina-pura>

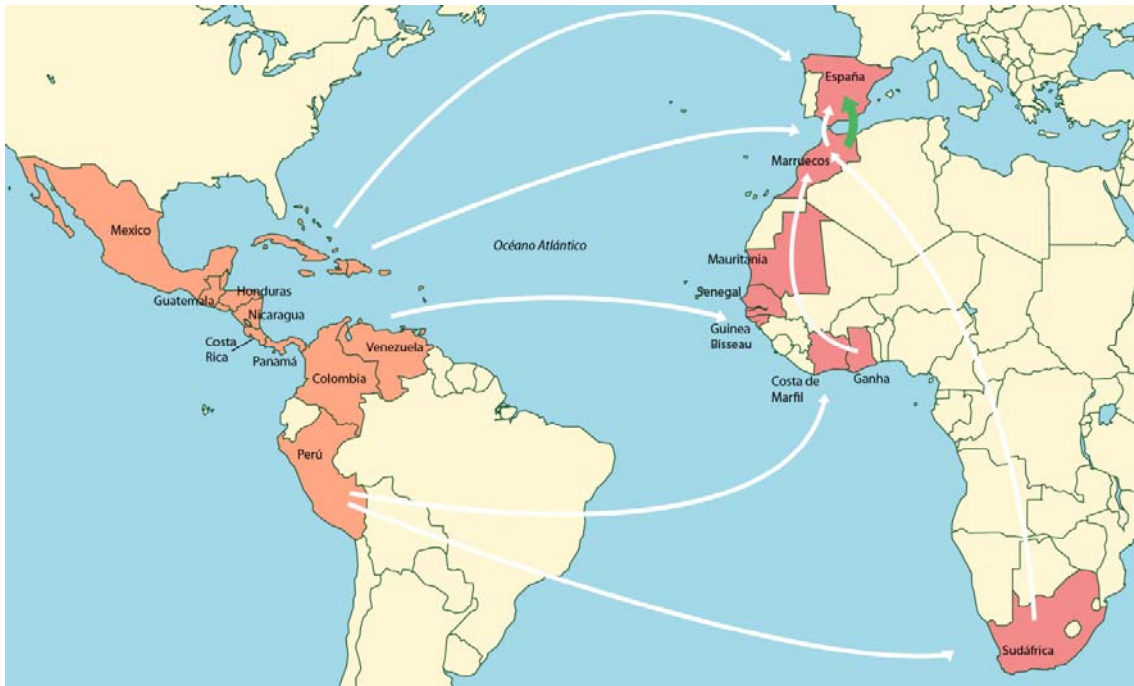
http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/The_opium-heroin_market.pdf

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/Seizures_2011_Final.pdf

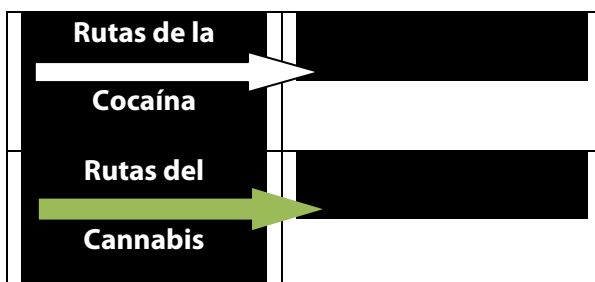
⁴⁶Se incluyen los datos agregados de incautación de hoja de coca y de pasta base.

⁴⁷ Se incluyen datos agregados de incautación de hierba de cannabis, planta de cannabis y resina de cannabis.

ANEXO 2: NUEVAS Y VIEJAS RUTAS DE LA COCAÍNA Y EL CANNABIS ALC-UE



MAPA 2: Rutas de la cocaína y el cannabis ALC-EE UU



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES

DEPARTAMENTO TEMÁTICO

Cometido

Los departamentos temáticos son unidades de análisis que prestan asesoramiento especializado a comités, delegaciones interparlamentarias y otros órganos parlamentarios.

Áreas temáticas

Asuntos Exteriores
Derechos Humanos
Seguridad y Defensa
Desarrollo
Comercio Internacional

Publicaciones

Visite la web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/studies>



CRÉDITOS DE LAS FOTOGRAFÍAS:
iStock International Inc.

ISBN: 978-92-823-3976-3
doi: 10.2861/62978

ISBN 978-92-823-3976-3



9 789282 339763



Oficina de Publicaciones