

# LA UNIÓN EUROPEA Y EL TRÁFICO DE DROGAS PROVENIENTE DE LOS ANDES\*

IVAN BRISCOE

## I. Introducción

La Unión Europea es uno de los principales lugares de consumo de drogas –en crecimiento constante–, uno de los principales contribuyentes a la ayuda para el desarrollo y un organismo político regional que ha creado su propia estrategia de seguridad global. De ese conjunto de circunstancias surgen muchas razones para establecer relaciones con los países productores y de tránsito de narcóticos cuyo destino final es Europa. Por consiguiente, en la década pasada la Unión Europea y sus Estados miembros han querido establecer un enfoque hacia el tráfico de drogas que ilustra muy bien la posición incipiente del bloque europeo como potencia mundial, que se caracteriza por sus objetivos éticos y liberales. El reconocimiento de la naturaleza ilícita del tráfico de drogas se combina con un esfuerzo por comprender las formas en las que el tráfico de drogas se fundamenta en las condiciones sociales específicas de las naciones productoras y traficantes, y sobre todo en sus tradiciones indígenas, la pobreza rural, la presencia limitada del Estado y las instituciones de seguridad corruptibles.

La ética de un “enfoque equilibrado e integral” al problema de las drogas, sin embargo, se ha visto marcada desde sus orígenes por una oscilación entre el rigor de respetar las tres convenciones más importantes de Naciones Unidas sobre sustancias ilícitas (y no oponerse a la “guerra contra las drogas” liderada por los Estados Unidos) y el reconocimiento de la naturaleza inevitablemente integrada de la cadena comercial de drogas. A pesar de que la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) ha reprendido a Bolivia en sus recientes informes anuales por haber violado presuntamente las convenciones sobre

---

\* Este texto fue traducido por Carlos Morales de Setien Ravena

control de estupefacientes al permitir un aumento de la producción lícita de hoja de coca, la Unión Europea ha escuchado con interés la estrategia de Bolivia en su 10ª reunión de alto nivel con la Comunidad Andina (EU Council 2007: 3) y ha patrocinado un informe sobre las posibilidades de usar la hoja de coca para la producción industrial. Al mismo tiempo, el apoyo de la Unión Europea al desarrollo alternativo en Los Andes y a los “laboratorios de paz” en Colombia ha coincidido con los esfuerzos estadounidenses para erradicar las plantaciones de hoja de coca y combatir la insurgencia “narcoterrorista” de las Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia (FARC). Aunque la Unión Europea se ha mantenido alejada de los criterios militares que han predominado en la aplicación del Plan Colombia, ha preferido no hacer críticas públicas y ha optado por promover el desarrollo económico y social en los países productores de drogas.

Ha sido difícil construir esta relación entre prohibicionismo y solidaridad en los sectores pobres rurales, y las contradicciones en las políticas de drogas de la Unión Europea han tendido a ocultarse en vez de a resolverse. A pesar de un amplio programa político, formulado en la Declaración de Panamá de 1999<sup>1</sup> (EU Council 1999: 2), que habla de “responsabilidad compartida y cooperación internacional” para abordar el problema del tráfico de drogas, la UE ha tendido a minimizar la importancia que tiene la política exterior para este enfoque sobre las drogas, y ha intentado restringirlo a una cuestión nacional de salud pública y cumplimiento de las leyes, lo cual tiene consecuencias para la política pública internacional y la ayuda para el desarrollo. Es encomiable la voluntad de reconocer la “responsabilidad compartida” en el tráfico de drogas, aunque en la realidad ese compromiso se haya reflejado en un énfasis en la prevención y el tratamiento de los consumidores de drogas en Europa, dejando que la intervención internacional en las regiones productoras esté dominada por las normas prohibitivas.

Sin embargo, se duda crecientemente que pueda continuarse con este enfoque, como se argumenta en este artículo. Hay varias tendencias que han convertido las drogas en parte importante de las preocupaciones geopolíticas europeas de carácter más general. Entre esas tendencias estarían el uso creciente de una mayor variedad de drogas en Europa y el creciente grupo de Estados débiles en América Central, Asia Central y África Occidental explotados por los carteles del narcotráfico. Las dro-

gas no generan el mismo grado de recriminación en las clases dirigentes políticas del resto del mundo que en los Estados Unidos y en otros lugares. Los diversos modelos de despenalización del uso y los distintos niveles de permisividad sobre la dosis personal de droga prueban el grado mucho mayor de ambivalencia hacia las sustancias ilícitas por parte de la izquierda política europea y la derecha poscristiana. Sin embargo, ahora se le suma al reconocimiento del hecho de que los narcotraficantes han capturado las instituciones débiles y las sociedades donde hay carencias de seguridad en todo el mundo, y a las preocupaciones que ello le ha planteado a los programas políticos liberales de la Unión Europea dirigidos a la ayuda para el desarrollo, la prevención de conflictos y la formación de instituciones, la amenaza de una desestabilización regional grave. En este contexto, merece la pena preguntarse qué nuevas respuestas podrían surgir de la Unión Europea y de sus miembros frente a los resultados cada vez más alarmantes de lo que parece ser una guerra indeseable contra las drogas.

## II. Diferencias europeas y señales de convergencia

El marco de la política de drogas de la Unión Europea se establece en dos documentos relacionados entre sí: la Estrategia de la Unión Europea en Materia de Drogas, que debe desarrollarse entre 2005 y 2012, y el Plan de Acción contra las Drogas de la Unión Europea, cuya nueva versión debería desarrollarse entre 2009 y 2012. El primer documento establece los objetivos amplios de política sobre drogas y los principales campos en los cuales se llevarán a cabo las iniciativas de esa política, mientras que el segundo se orienta hacia la medición de unos 80 indicadores, con los cuales deben seguirse, entre otras cosas, los cambios legislativos europeos, las tendencias en el consumo de drogas, las operaciones policiales y el decomiso de narcóticos, y el impacto de la política de la UE en las relaciones con otras naciones, organizaciones regionales y organismos multilaterales (EU Council 2004, 2008).

Este marco sobre políticas públicas pretende orientar el trabajo de las instituciones de la Unión Europea, y establece algunos objetivos para los indicadores con los que evaluar el “éxito” en el control de drogas. Sin embargo, existen límites claros a este esfuerzo por conseguir coherencia regional e institucional. En primer lugar, los 27 Estados miembros de la Unión Europea tienen cada uno sus propios enfoques hacia las drogas, que varían entre la estricta prohibición de Suecia y los controles más

<sup>1</sup> Esta declaración establece los principios básicos que gobiernan la cooperación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe con respecto a las drogas.

laxos que pueden encontrarse en Portugal, España u Holanda. Existe de hecho una increíble variedad de normas que regulan la posesión y el consumo de sustancias ilícitas en la UE, y esas normas cambian con mucha frecuencia. Según el informe de 2008 del Centro Europeo para el Control de Drogas y de la Drogadicción (EMCDDA, por sus siglas en inglés), “en el período 2004-2006, Bulgaria suprimió el concepto de posesión personal, Italia lo aprobó de nuevo, tras haberlo suprimido durante 12 años, y el Reino Unido aprobó el concepto pero escogió no aplicarlo” (EMCDDA, 2008: 22; véase también Jelsma, 2008: 10-12).

En segundo lugar, incluso dentro de las instituciones de la UE, hay varias organizaciones competentes con respecto a la política de drogas y no siempre ven el problema de la misma manera. La influencia más importante detrás de esa política proviene todavía de los ministros de Interior y Justicia de los gobiernos nacionales y de la Comisión Europea (la Dirección de Justicia, Libertad y Seguridad), seguidos de la Dirección General de Salud y las Direcciones de Asuntos Exteriores, y todos ellos representados en el Grupo Horizontal sobre Drogas del Consejo de la Unión Europea. Este grupo, que se reúne mensualmente y es el principal foro para asuntos técnicos y políticos relativos a las drogas, es una plataforma fundamental de coordinación entre Bruselas y los Estados miembros. Su papel en la creación de la estrategia de drogas y su plan de acción es por lo tanto crucial (IDPC 2007: 2).

Esta complejidad institucional –los diferentes niveles de responsabilidad colectiva y nacional en cuanto a las áreas políticas con intereses comunes– no deberían ensombrecer sin embargo una considerable convergencia en los enfoques sobre drogas. Las normas nacionales que regulan el consumo son ciertamente diferentes, aunque se puede detectar una tendencia general hacia la distinción entre el enjuiciamiento de los traficantes de drogas y el tratamiento de los usuarios de éstas. Al mismo tiempo, las líneas generales de las políticas nacionales sobre drogas se parecen cada vez más, con 14 Estados miembros que extraen la estructura de sus planes nacionales contra drogas de los documentos de la Unión Europea, y hay señales incipientes de que se comparten objetivos en estos planes (EMCDDA 2008: 20).

Además, a pesar del hecho de que la política de drogas es un asunto de “competencia compartida” entre los Estados miembros y Bruselas (lo que quiere decir que se califica como una cuestión del “segundo y tercer pilares”), hay ciertas áreas de las políticas públicas que son exclusivamente de competencia de las instituciones de la UE, como la política

comercial, el control de los precursores químicos y los elementos de la lucha contra el lavado de activos. Algunos cambios durante la pasada década para establecer una mayor coordinación europea en inteligencia y construcción de políticas, en gran medida en respuesta a las amenazas de terrorismo islámico y los mayores flujos migratorios, han allanado también el camino para que la Europol, la institución de policía común europea, tenga un papel más importante y para la creación de nuevos proyectos antinarcóuticos. El establecimiento en el 2007 del Centro de Análisis y Operaciones contra el Tráfico Marítimo de Estupefacientes, con sede en Lisboa, y apoyado por siete países de la Unión Europea afectados gravemente por el tráfico de cocaína, además de por los Estados Unidos, es uno de los ejemplos de este conjunto de mecanismos de seguridad. Entretanto, se han asignado un total de 600 millones de euros entre el 2007 y el 2013 para reforzar la capacidad de la UE para luchar contra el crimen organizado.

### III. El programa de políticas públicas

Con ciertas condiciones en lo que se refiere a la diversidad de normas nacionales sobre posesión de drogas, es cada vez más factible argumentar que la Unión Europea tiene un enfoque coherente hacia el control de narcóticos. En su centro se encuentra el concepto de “responsabilidad compartida” para abordar el tráfico de drogas, consagrado en la Declaración de Panamá de 1999 que se aprobó un año después de la primera reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación sobre Drogas entre América Latina y la Unión Europea<sup>2</sup>. Además, la UE estuvo de acuerdo con esa declaración y ha reafirmado en todos sus documentos políticos desde entonces que su enfoque debe ser equilibrado, dirigido hacia el logro de un desarrollo sostenible, basado en respuestas multilaterales y respetuoso de los derechos humanos. Por lo tanto, su posición está pensada explícitamente para diferenciarse del enfoque unilateral preferido por Washington<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Aunque la Declaración de Panamá fue la declaración de principios más importante relativa a la cooperación entre la UE y América Latina sobre drogas, estuvo precedida de iniciativas biregionales desde 1987 en adelante, entre ellas el diálogo establecido por el Grupo de Dublín y el establecimiento de un diálogo especializado de alto nivel sobre drogas con la Comunidad Andina en 1995 (Estievenart 2007, 34-3).

<sup>3</sup> Chris Patten, ex Comisionado Europeo, aludía a la diferencia entre el multilateralismo de la UE y el proceso de descertificación estadounidense en un discurso sobre

Un breve estudio de las iniciativas adoptadas a partir de estas directrices sugiere que el bloque ha sido por lo general fiel a sus compromisos. Mientras la reducción de la demanda se ha concentrado en el establecimiento de una política de “reducción de daños” –sinónimo de distribución de jeringuillas para los adictos a la heroína, sustitutos del opio para la recuperación de adictos y un esfuerzo para sacar a los consumidores de drogas de la esfera de la política y los tribunales y llevarlos hacia la prevención y los programas de tratamiento médico (ECMDDA 2008: 22-23)–, la pretendida reducción de oferta se ha dirigido a través de plataformas biregionales. En el caso de los Andes, esto se ha traducido en programas para el desarrollo alternativo combinados con erradicación voluntaria de la hoja de coca. Para los años 2007 al 2013 se ha asignado un total de 713 millones de euros para ayuda al desarrollo con destino a la región de los Andes, y de ellos 234 millones se han destinado a Bolivia, el país que ha sido tradicionalmente el principal receptor de fondos de la UE en este área (ICG 2008: 12-13). El documento sobre estrategia regional para los Andes, 2007-2013, asigna otros 50 millones de euros para la integración regional, la cohesión social y el desarrollo institucional (EC 2007). Entretanto, el sistema de preferencias comerciales (Sistema General de Preferencias o SGP) para los países andinos, en vigor desde 1991, ha sido reformulado para ajustarse a las reglas de la Organización Mundial de Comercio, que obliga a los países andinos a ratificar varios acuerdos laborales, medioambientales y de derechos humanos si desean obtener acceso a lo que se conoce como “SGP plus”<sup>4</sup>.

La Unión Europea también se ha esforzado enormemente para apoyar foros de negociación donde se puedan negociar y legitimar estas acciones. Aparte del Mecanismo de Coordinación para América Latina, la UE se ha reunido regularmente desde 1995 mediante el Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas con la Comunidad Andina. A juzgar por los informes oficiales de estas reuniones, su tenor literal es decididamente más colaborador que el de otros foros internacionales y ha estimulado otros esfuerzos para imponer controles más estrictos a los precursores químicos en toda la región (incluido el llamado proyecto

PRECAN, en el que la UE invirtió 1,5 millones de euros hasta el 2007). La financiación europea de un proyecto de 18 meses para explorar los posibles usos lícitos de la planta de coca en Bolivia proviene de la misma búsqueda de consenso con las naciones productoras.

En resumen, tanto la demanda como la oferta se han tratado únicamente con un enfoque terapéutico, en el cual la estabilidad de las instituciones y las alternativas económicas a la producción de drogas se consideran que son de la mayor importancia para alejar a los países del negocio de las drogas. Al mismo tiempo, el cumplimiento de las leyes se concentra en el aspecto del tráfico de drogas, donde el paradigma prohibicionista permanece firmemente en pie. Llama la atención que en el Plan de Acción contra las Drogas 2005-2008, por ejemplo, se midiera el éxito en este campo a partir de objetivos cuantitativos sobre políticas públicas (como el aumento de las órdenes de arresto y el mayor número de bienes confiscados a los narcotraficantes y envíos de drogas).

#### IV. El contexto de la acción de la Unión Europea

Concentrarse sólo en las acciones emprendidas por la UE no le hace justicia al panorama político más general en el que actúa la política pública contra las drogas, y a la relativa importancia que tiene reducir la producción y el tráfico de drogas en la región andina para los Estados miembros y para Bruselas. Tres consideraciones en particular sirven para socavar la importancia de la política europea en el área, la voz de Europa en los foros globales, y el propio compromiso de la Unión Europea con las metas que ella misma se ha fijado.

En primer lugar, todos los países europeos son signatarios de las tres convenciones de la ONU sobre control de drogas y de la declaración producto de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS-1998), que reconoce la responsabilidad compartida del problema y también adopta el fin principal y general de eliminar o reducir sustancialmente la hoja de coca, el cannabis y las cosechas de adormidera. Además, la UE ha optado por no criticar usualmente la “guerra contra las drogas” liderada por los Estados Unidos, cuyas manifestaciones más destacadas son la erradicación forzosa y los programas de contrainsurgencia que financia el Plan Colombia. Aunque la Unión Europea alberga serias reservas acerca de esta intervención, que tienen su expresión más radical en la resolución contra el Plan Colombia aprobada por el Parlamento

la política pública de drogas en 2003.

<sup>4</sup> La Unión Europea anunció en diciembre de 2008 que los cinco países andinos estarían entre los 11 países latinoamericanos que calificarían para obtener las preferencias comerciales del SGP plus. Puede verse una lista de todos los programas de cooperación que afectan a los países incluidos en la ruta de la cocaína en la siguiente página web: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/drugs/coc.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/coc.htm)

Europeo en el 2000, de todas formas la Unión Europea ha incluido a la insurgencia de las FARC y del ELN en la lista de grupos terroristas desde el 2002. Ha financiado también una serie de “laboratorios de paz” en Colombia, cuyos propósitos son nobles, pero que sólo cubren una pequeña proporción del territorio colombiano y excluyen muchas de las zonas de producción y procesamiento de la hoja de coca (Labrousse 2007: 52; ICG 2008: 12).

La reciente declaración política de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, que se reunió en Viena en marzo de 2009 para supervisar el progreso de los objetivos de la UNGASS, establecidos en la década anterior, reveló una modesta demostración de disidencia europea. La delegación alemana, vocera de un grupo de muchos países de la UE, aunque no todos, declaró que interpretaría una de las cláusulas de la declaración final como un apoyo significativo a las medidas de “reducción de daño”. Es interesante observar, sin embargo, que esta modesta rebelión se concentró completamente en legitimar los tratamientos nacionales para los consumidores de drogas.

De hecho, una segunda reserva de la política de la UE con respecto a la región de los Andes surge del papel preponderante de los jueces y de las preocupaciones de política pública a la hora de encuadrar el enfoque del bloque sobre las drogas. La revisión del Plan de Acción de Drogas en 2008 fue explícita en lo referente a la prioridad de garantizar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos europeos con respecto al uso de drogas (EC 2008, 22). A pesar de la exigencia presente en el documento “Estrategia sobre las Drogas” de que las cuestiones sobre drogas “se incorporen habitualmente” a la política exterior y de seguridad europeas como parte de una política general, lo cierto es que la política europea sobre drogas se ha visto marcada desde hace mucho tiempo por la renuencia a adoptar una perspectiva geopolítica más amplia en relación con las rutas de los narcóticos, cuyo número se ha multiplicado constantemente, y que ligan a los países pobres en conflicto con los países más ricos. El resultado de esto es que el mandato de la ECMDDA se ha limitado sólo al estudio de la política interna europea y de la demanda, y ha excluido consideraciones sobre el funcionamiento de la oferta internacional (Labrousse 2007: 42).

En tercer lugar, las preocupaciones europeas están sesgadas hacia los tipos de consumo de drogas que son más dominantes y peligrosos en ese continente. Hasta hace poco, el consumo de cocaína era relativamente bajo, e incluso ahora no se considera que amenace la salud pública y

la integración social de la misma manera que la heroína. Un análisis reciente de la política de la Unión Europea sobre la cocaína ha sostenido, basándose en entrevistas con funcionarios de la UE, que Europa invierte en el control de la coca andina en gran medida porque se siente obligada hacia las instituciones multilaterales y quiere ser solidaria con los países productores afectados (Fukumi 2008: 115), más que motivada por cualquier razón importante que tenga que ver con preocupaciones estratégicas o de seguridad.

Estas tres consideraciones en conjunto ayudan a explicar algunos de los desengaños predominantes que genera la política de la UE sobre drogas y sobre la hoja de coca y la cocaína en particular. Mientras que el espíritu de una serie de declaraciones políticas ha sido generoso en lo que se refiere a la comprensión de las condiciones de los países productores y se ha visto libre del unilateralismo prevaleciente en Washington, el impacto de estas políticas ha sido mínimo. La Unión Europea no es una influencia fundamental en la política global prohibicionista, y parecería que no quiere respaldar una alternativa clara al régimen actual.

## V. La nueva dinámica

Sin embargo, una serie de cambios relacionados al comercio de drogas, en especial con respecto al tráfico y al consumo, indican que la ambivalencia y la falta de ambición de la política de la UE puede eventualmente reconfigurarse a favor de una política mejor definida, pero que no siga totalmente al paradigma de la prohibición.

### V.1 El consumo y los patrones de producción

Aunque es exagerado hablar de un auge de las drogas en Europa, ya que puede observarse una disminución del número de muertes causadas por su abuso (7.500 por año), existen numerosas pruebas de que el mercado se ha diversificado en nichos de consumo, y de que se han desarrollado preferencias en las naciones por distintas clases de drogas. La madurez de este mercado se refleja también en la ruptura de la separación tradicional entre países que suministran la materia prima y los países en los cuales se demanda.

En la mayoría de los países, el consumo de cocaína ha crecido constantemente desde inicios de la década de 1990. Reino Unido, España, Italia, Irlanda y Dinamarca son ahora los principales consumidores de cocaína. En conjunto, se estima que unos dos millones de europeos usan



la droga en cualquier mes dado, y que el continente representa hoy el 24% del consumo global de cocaína (UNODC 2008a, 84).<sup>5</sup> El consumo de heroína, por otro lado, parece haberse moderado, con la excepción de un aumento extraordinario en los Estados bálticos, en especial en Estonia (lo cual refleja casi con seguridad la proximidad de esos países a una de las principales rutas a través de las cuales viaja la heroína desde Afganistán hacia Europa y otros lugares). Como deja claro el informe de 2008 de la ECMDDA, Europa puede dividirse de hecho en una serie de subregiones según las “drogas problemáticas” que las afectan (con la excepción del cannabis, que está en todos los lugares y que se calcula que se consume por unos 12.500.000 europeos en cualquier mes medido). Mientras que la cocaína se concentra en partes de Europa Occidental, las anfetaminas son mucho más comunes en el Este y en Escandinavia. Los cristales de metanfetamina se consumen en Eslovaquia y la República Checa, pero son bastantes raros en otros lugares.

Esta segmentación del mercado de los narcóticos, donde constantemente surgen nuevas sustancias psicoactivas creadas en laboratorio, ha estado acompañada de la aparición de importantes centros europeos de producción de drogas. El cultivo de cannabis ha crecido rápidamente desde los años 1990, mientras que el continente se ha convertido en el centro de la producción de MDMA (3,4-metilendioxitmetanfetamina, conocida como éxtasis) y anfetaminas (el 79% de los laboratorios de todo el mundo se encuentran en Europa, según cifras de la UNODC). Los recientes decomisos e informes de policía indican que los nuevos patrones del tráfico de drogas entre América Latina y Europa se basan crecientemente en el trueque de drogas (UNODC 2008b: 28), como demuestra los grandes cargamentos de píldoras de éxtasis que se han encontrado últimamente en Costa Rica y Ecuador<sup>6</sup>.

## V.2 Cumplimiento de las normas

La distinción entre consumo y tráfico de drogas, que justifica la tendencia europea hacia la despenalización de la posesión de narcóticos, es uno de los artículos de fe de la reducción del daño. Sin embargo, es interesante observar que el número de delitos registrados relacionados con las

drogas, incluido los conectados con el cannabis, creció en Europa un 36% entre los años 2000 y 2006 (ECMDDA 2008: 23-24), y dentro de ese porcentaje, la mayor proporción de delitos totales le corresponde sorprendentemente al uso y la posesión. Durante ese período, los delitos relacionados con el uso crecieron un 51%, mucho más rápido que la tasa de aumento de crímenes relacionados con la producción y el tráfico, que creció un 12%, a pesar de que el tráfico es el principal objetivo de los esfuerzos de las fuerzas de seguridad en todos los documentos oficiales de la UE<sup>7</sup>.

La falta de correspondencia entre los fines de la estrategia de drogas y los efectos prácticos de la ley son una constante en todo el negocio de las drogas. Pero la dificultad extrema de capturar a los traficantes, incluso a los que actúan localmente, es producto de los efectos económicos de la prohibición, que eleva los márgenes de venta de los traficantes a lo largo de la cadena de suministro, en particular cuando se trata de movimientos transnacionales de drogas. Sin embargo, se discute sobre cuál es la cantidad concreta de esos márgenes internacionales en el precio. Mientras que el informe del Grupo Matrix, que se basa en entrevistas estructuradas con unos 200 traficantes presos en el Reino Unido, señalaba unos márgenes para la cocaína mucho mayores en el transporte de las drogas de Colombia al Reino Unido a través del Caribe que en el mercado interno, un informe de la Comisión Europea afirma que el componente nacional del mercado explica “la mayoría de los costos” (Matrix Grop 2007: 18; European Commission 2009: 23). Si dejamos a un lado estas diferencias, es evidente que en conjunto la cadena de suministro genera beneficios extraordinarios, mientras que la producción agrícola de las drogas explica sólo del 1 al 2% del precio final de venta. Además, las pruebas sugieren que los traficantes han aprendido a ajustar sus precios y su estrategia empresarial teniendo en cuenta los riesgos de ser arrestados y de padecer decomisos.

En resumen, el intento de dirigir la acción legal europea contra el tráfico no se refleja claramente en la carga de trabajo de la Policía y los

<sup>5</sup> Se estima un consumo de entre 135 y 145 toneladas por año.

<sup>6</sup> Venezuela es uno de los principales consumidores en América Latina de anfetaminas y éxtasis, que se intercambiaron probablemente a cambio de la cocaína que deja ese país hacia Europa.

<sup>7</sup> Debería observarse que casi todos aquellos que se declaran culpables de consumir o poseer cannabis (la sustancia más abundante en los delitos sobre drogas, que representa 550.000 de los 936.000 arrestos en Europa entre el año 2000 y el 2006) se remiten a cursos de tratamiento médico y psicológico, en vez de enviarse a prisión (EC 2009: 15).

servicios judiciales, ni ha reducido los incentivos del tráfico. De hecho, parecería ser cierto lo contrario<sup>8</sup>.

### V.3 Estados débiles

Una parte central de la Estrategia de Seguridad Europea, cuya primera versión se publicó en el 2003 y que se ha revisado desde entonces, es la atención que le presta a la contribución de los Estados débiles a la propagación de la inseguridad mundial, tanto por sí mismos como por ser los puntos focales del terrorismo y el delito. El efecto del narcotráfico en la estabilidad institucional en África Occidental, Asia Central y América Central es una fuente de creciente preocupación en Europa, y una preocupación estratégica para la UE a medida que busca expandir su capacidad de intervención en las regiones con problemas. En el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que se ha desarrollado en la UE desde el año 2003, una de sus 27 misiones ha sido intentar ayudar a las autoridades de Guinea-Bissau a reconstruir sus fuerzas de seguridad, corrompidas enormemente por los narcotraficantes que operan a lo largo de una ruta que comienza en América del Sur y por la que pasa un cuarto de los flujos de cocaína hacia Europa (ECMDDA 2008, 59)<sup>9</sup>.

En términos generales, nunca ha sido tan clara la existencia de un serio dilema de seguridad internacional producto del nexo entre el cultivo de opio y la insurgencia talibán en Afganistán, la coincidencia entre el ascenso del terrorismo islámico y el narcotráfico en Mali, Mauritania y Níger (De Andrés 2008), y la descomposición del Estado de derecho en América Central a medida que la región suplanta al Caribe como la principal ruta suministradora de cocaína hacia los Estados Unidos.

Los expertos sobre el negocio de las drogas no albergan ninguna duda de que estos problemas los originó el actual paradigma prohibicionista, que ha generado los recursos para que exista un mercado criminal

transnacional. Pero ahí termina el consenso. Para la ONU, estos carteles son la “consecuencia dramática imprevista” de un sistema de control que es esencial para prevenir la expansión de la adicción a las drogas. Una cita extraída de un proyecto de declaración sobre crímenes y drogas, publicada con antelación a la reunión de este año del CND (UNODC 2009), dice que “el argumento no debería formularse como un falso dilema, que obliga a elegir entre el control de las drogas y la prevención del crimen”. Pero simultáneamente, la gravedad creciente del daño institucional causado por el comercio de drogas en los países pobres les sugiere a otros, y especialmente a aquellos que apoyan cambios hacia la legalización, que en nuestros días es inevitable alguna clase de solución de compromiso entre control de drogas y estabilización. A este respecto, la disponibilidad de los Estados Unidos y de las naciones europeas para interrumpir las campañas antinarcóticos en los territorios en conflicto con el fin de evitar el empeoramiento de la violencia y la oposición a las influencias occidentales equivale a reconocer que la guerra contra las drogas es un generador potencial de formas más graves de inestabilidad<sup>10</sup>.

## VI. Conclusión: ¿una nueva agenda europea?

Tomados en conjunto, estos tres factores ofrecen poderosas razones para una evaluación y un cambio sobre el enfoque europeo hacia su política de drogas, particularmente con respecto a las características más ambivalentes de su política exterior. Una nueva era de “responsabilidad conjunta” en lo relativo a las drogas, basada en la idea de un problema compartido de consumo y producción, profundizaría la tendencia hacia la cooperación interregional que ya es evidente en la relación de la UE con los países andinos. Los resultados contradictorios de un enfoque centrado en la aprobación de normas jurídicas sugieren una necesidad de revisar los efectos que produce la política actual en los incentivos de mercado. Por último, y lo que es más importante, en un mercado siempre más diverso, dinámico y globalizado, el efecto del narcotráfico en los Estados débiles es una muestra del efecto destructivo que tiene la prohibición de las drogas en las instituciones.

Es obvio que sería precipitado esperar cualquier cambio radical del modelo actual, y mucho menos un cambio que legalizase la cadena su-

<sup>8</sup> Sin embargo, hay que reconocer que los decomisos de cocaína y heroína han aumentado enormemente en todo el mundo en la última década (EC 2009: 43).

<sup>9</sup> El contraste entre la extrema pobreza de Guinea-Bissau y el valor de la cocaína que se mueve en el país es extraordinario, y hace extremadamente difícil para los creadores de políticas públicas en Europa pensar en alguna forma de detener la corrupción de las autoridades del país. Según las Naciones Unidas, el PIB del país equivale al valor de venta al por menor en Europa de seis toneladas de cocaína; en África Occidental se decomisaron más de seis toneladas de cocaína en el 2007 (UNODC 2007: 10).

<sup>10</sup> Esta tendencia se observó en América Central y Afganistán en los años ochenta, y parece ser parte de la nueva agenda para las fuerzas militares estadounidenses en Afganistán bajo el presidente Obama (*Financial Times* 2009).

ministradora de drogas. Pero el reconocimiento del fracaso de la guerra contra las drogas con respecto a la limitación de la producción y el consumo, como observó un equipo de expertos en un informe patrocinado por la Comisión Europea (EC 2009), podría servir por lo menos como un pretexto para explorar nuevos enfoques del problema.

La evaluación oficial del Plan de Acción sobre Drogas de la UE (2005-2008) elogia el enfoque europeo hacia las drogas y, sin embargo, argumenta que debería completarse con una asociación más profunda con las organizaciones de la sociedad civil para controlar el uso de drogas y con una mayor cooperación entre los organismos de seguridad e inteligencia, nacionales y de la UE, de manera que puedan crearse “plataformas de seguridad regionales” (European Commission 2008: 5). Estas dos propuestas ratifican en efecto la política de la “reducción de daño”, al mismo tiempo que concentran los esfuerzos de las políticas públicas en el control de las rutas de suministro a Europa, que se están diversificando. Supone un intento por conseguir un conocimiento más complejo del mercado de las drogas, y dotar de capacidad de respuesta a las bases sociales.

Una extensión natural de la creación de las plataformas de seguridad sería una mayor participación europea en la reforma de las fuerzas de seguridad en Estados débiles afligidos por el narcotráfico. La misión del PESD en Guinea-Bissau, junto con la considerable financiación europea (y particularmente española) de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CIIG) son señales del creciente interés de Europa en el área de la Reforma del Sector Seguridad. De hecho, la actual Estrategia de Drogas es explícita cuando exige “una acción vigorosa [...] para estimular y expandir la cooperación con los organismos de seguridad de terceros países, y proporcionarles apoyo logístico y financiero, además de crear más proyectos conjuntos” (EU Council 2004, 17)<sup>11</sup>. Los proyectos individuales de la Comisión Europea, con un importe superior a los 1.600.000 euros, financian hoy la cooperación de servicios de inteligencia con los Estados de África Occidental, América Latina y el Caribe, mientras continúa la cooperación para el control de precursores químicos.

Si la UE superara el bloqueo a su reforma institucional, y resolviera sus actuales problemas de capacidad civil y militar y coordinación en la Política Europea de Seguridad y Defensa, las perspectivas serían que hubiese un mayor involucramiento europeo en el esfuerzo de cumplimiento de la ley desarrollado por otros países. Pero la naturaleza desigual de estos proyectos y su fracaso esencial a la hora de modificar los incentivos económicos ofrecidos por el tráfico de drogas en Estados débiles empobrecidos sugerirían que estas iniciativas pueden proliferar y a pesar de ello no tener éxito.

Ahí reside el problema central de la futura política de la Unión Europea. La importancia de la “reducción de daño” como un sello de la política de drogas de la Unión Europea es evidente en un programa respaldado por la Comisión para compartir con las ciudades latinoamericanas los métodos europeos para el tratamiento de adictos. Las pruebas de violencia e inestabilidad crecientes causadas por el tráfico de drogas en varias regiones sugerirían que este enfoque debería extenderse no sólo a las cuestiones relativas a la demanda, sino también a la oferta. El apoyo duradero de la UE al desarrollo alternativo, junto con su política oficial del 2001 sobre prevención de conflictos (European Commission 2001: 16), subraya la importancia de impulsar la formación y consolidación de instituciones y las alternativas económicas en los centros de producción de drogas, y de no tomar medidas represivas contra los campesinos que cosechan cultivos ilícitos (UNODC 2008c). Pero es incierto cómo la Unión Europea podría abrir el mismo “paréntesis” en el régimen mundial de control de drogas en lo relativo al narcotráfico. En lugar de ello, la atención constantemente creciente en el negocio del crimen organizado que vincula a los productores con los consumidores, y el cual es responsable de acumular los mayores beneficios y poder dentro de la cadena de suministro, es probable que impulse la intervención europea en el área política o incluso militar, al mismo tiempo que la mayor tolerancia hacia la producción de hoja de coca o adormideras y el consumo de drogas interno podrían convertirse en parte integral de la filosofía institucional de Europa.

Si eso es lo que ocurre, se pasará por consiguiente a prestarle atención a estos carteles como grupos del crimen organizado en vez de como suministradores de drogas. Y sin embargo el régimen del control de drogas sigue siendo uno de los principales elementos que favorecen los extraordinarios beneficios y poder de estas mafias. En resumen, la política de la UE se enfrentará a una contradicción, que hasta ahora ha ocultado

<sup>11</sup> La petición de una mayor cooperación con los países del mundo en vías de desarrollo con la finalidad de impulsar su capacidad de luchar contra el crimen organizado se repite en la Estrategia de Seguridad Europea en su versión revisada (EU Council 2008b: 4).



su posición marginal en las rutas mundiales de suministro de drogas y su reticente subordinación a la política antinarcoóticos estadounidense en América Latina y otros lugares. Europa está empezando a manifestar con claridad sus prioridades en la política mundial de drogas y tendrá que hacer frente a las consecuencias de la estrategia que ha elegido.

## Bibliografía

- De Andrés, Amado Philip (2008). "Organised Crime, Drug Trafficking, Terrorism: The New Achilles Heel of West Africa". Madrid, FRIDE. <http://www.fride.org>
- Estievenart, Georges. 2007. "La estrategia antidrogas de la Unión Europea y América Latina", en *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. A.C. Guizado ed. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) (2008). *Annual Report 2008. The State of the Drugs Problem in Europe*. Luxemburgo: EMCDDA.
- European Commission (2001). *Communication from the Commission on Conflict Prevention*. Bruselas: EC
- (2007). *Andean Community. Regional Strategy Paper 2007-2013*. Bruselas: EC.
- (2008). *Communication on the EU Action Plan on Drugs (2009-2012)*. Bruselas: EC.
- (2009). *A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007*. EC Directorate-General Justice, Freedom and Security.
- European Union Council. 2004. *EU Drugs Strategy 2005-2012*. Bruselas: EU Council.
- (2007). *Conclusions of X<sup>th</sup> High Level Specialised Dialogue on Drugs between the EU and the Andean Community*. Bruselas: EU Council.
- (2008a). *EU Drugs Action Plan for 2009-2012*. Bruselas: EU Council.
- (2008b). *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*. Bruselas: EU Council.
- Financial Times 2009. "US fears Pakistan's growing problems", 24 de marzo.
- Fukumi, Sayaka (2008). *Cocaine Trafficking in Latin America. EU and US policy Responses*. Aldershot: Ashgate Publishing

- International Crisis Group. (2008). *Latin American Drugs II: Improving Policy and Reducing Harm*, Bruselas: ICG.
- International Drug Policy Consortium (IDPC) (2007). *The European Union Drug Strategy. Progress and Problems*. Documento de trabajo del IDPC (*briefing paper*).
- Labrousse, Alain (2007). "La Cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina", en *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. A.C. Guizado ed. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Matrix Knowledge Group (2007). *The Illicit Drug Trade in the United Kingdom*. Londres: Home Office.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2007). *Cocaine Trafficking in West Africa. The Threat to Stability and Development*. Viena: UN.
- (2008a). *World Drug Report 2008*. Viena: UN.
- (2008b). *The Threat of Narco-Trafficking in the Americas*. Viena: UN.
- (2008c). "Key points identified by EU experts to be included in the conclusion of the open-ended intergovernmental expert working group on international cooperation on the eradication of illicit drug and on alternative development". Viena, julio de 2008.