

---

Pauline Metaal  
AMÉRICA LATINA Y EUROPA  
Y LAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS

Un desequilibrio inherente al sistema internacional de control de drogas ha sido sin duda, durante décadas, motivo de frustración para los países latinoamericanos, particularmente aquellos productores de drogas. La tradicional división entre la oferta y la demanda es una expresión de la inequidad en las relaciones de poder político entre el Norte y el Sur bajo la cual se negociaron las convenciones de drogas de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Urge, pues, una colaboración europea sobre la base de un enfoque que tienda a reparar ese desequilibrio, explorando de esa manera las posibilidades de una alianza estratégica entre Europa y América Latina en materia de políticas de drogas.

Entre las actuales tendencias mundiales a este respecto se encuentra la reducción del daño, materializada en prácticas que han revelado ser de enorme efectividad en el ámbito de la demanda. La aplicación exitosa de programas de reducción del daño ha significado una importante modificación en la percepción del problema de las drogas. En tanto que estrategia de control de la oferta, el Desarrollo Alternativo (DA) representa el enfoque más importante de la Unión Europea (UE) para los países productores de cultivos ilícitos en Latinoamérica.

#### ANTECEDENTES

El diálogo sobre drogas entre la UE y América Latina (AL) se ha intensificado significativamente durante los últimos quince años. En la década de 1980, la agenda política europea no le daba todavía mucha importancia al uso de la cocaína. Con el aumento de las incautaciones y de los niveles de consumo se

disparó en Europa el interés por encontrar el medio para detener el flujo de cocaína de los Andes. El otro factor importante fue un pedido urgente de ayuda del presidente colombiano Virgilio Barco en su lucha contra los carteles de la cocaína, especialmente después del asesinato, en setiembre de 1989, del senador Luis Carlos Galán por el cartel de Medellín. La visita del presidente Barco a Europa resultó en la Primera Cumbre Mundial Ministerial (Londres, abril de 1990) para la reducción de la demanda de cocaína, auspiciada conjuntamente por Colombia, el Reino Unido y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). La Comisión Europea destinó 60 millones de ECU como ayuda para Colombia, y decidió concederles a este país, Bolivia, el Perú y el Ecuador un acceso preferencial al mercado europeo durante cuatro años a partir de 1990, bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas, el 'SPG-Drogas', una medida que posteriormente se extendió a otros países latinoamericanos.<sup>1</sup>

Desde entonces la cooperación relacionada con drogas entre Europa y AL se ha ampliado rápidamente, de forma paralela al fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas entre los dos continentes. Con el Caribe existen lazos especiales que vienen de tiempo atrás, debido a la existencia en la región de territorios de ultramar de los Países Bajos, Francia y el Reino Unido. Con los Andes se intensificó la cooperación en el campo de las drogas especialmente desde que se estableció, en 1995, el Diálogo Especializado en materia de lucha contra las drogas entre la UE y la región andina. En 1998 se instituyó el Mecanismo de Coordinación y Cooperación para reforzar el diálogo sobre drogas entre la UE, AL y el Caribe en general. El Plan de Acción Barbados 1996-2001, y el Plan de Acción para Drogas de Panamá de 1999, han sido los documentos estratégicos que resaltan los principios básicos y objetivos de la colaboración. Un cuerpo relevante para la coordinación de la ayuda para el control de drogas es el Grupo de Dublín establecido en 1990, una asamblea regular —aunque informal— de los estados miembros de la UE, la Comisión Europea, los Estados Unidos, Noruega, el Canadá, el Japón y Australia. Este cuerpo mantiene formaciones regionales conocidas como 'minigrupos de Dublín' también para Centroamérica y Sudamérica. Se trata del único mecanismo en el que Europa y Norteamérica discuten de manera regular las estrategias de cooperación de drogas para AL y el Caribe. Más al margen, un Diálogo Transatlántico sobre el tema de drogas, entre los Estados Unidos y la Unión Europea, se lleva a cabo usualmente con cada nueva presidencia de la UE.

<sup>1</sup> Joyce, Elizabeth: *European Drugs Control Policy & the Andean Region, Effectiveness and Trends*. Drugs Edition, abril de 1996.

El número de proyectos (DA en la región andina, reducción de la demanda en el Caribe, cooperación judicial, control de precursores, etcétera) y las cantidades invertidas en estos son sustanciales. Hasta el 2001 hubo 173 proyectos en toda AL, con un fuerte énfasis sobre la región andina, y mayor cantidad que los proyectos desarrollados en otras regiones (por ejemplo, el Asia). A veces se dice que la ayuda en materia de drogas de la UE para AL es insignificante comparada con la de los Estados Unidos, pero eso solamente es cierto si se cuenta la ayuda militar antinarcoóticos estadounidense. En términos de proyectos no militares de cooperación en drogas, especialmente DA, la cooperación europea ha excedido de hecho los fondos estadounidenses, en particular si a los proyectos de la Comisión Europea se les suman los programas de ayuda bilateral de los países miembros de la UE, más el hecho de que los gobiernos europeos han solventado la mayor parte de las actividades del PNUFID (actualmente ONUDD) en América Latina. Los fondos de los proyectos para drogas financiados por la UE en Latinoamérica y el Caribe se calcularon, a fines del 2001, en más de 240 millones de euros, de los cuales cerca de dos terceras partes corresponden a los países miembros y una tercera parte a la Comisión. Al terminar el 2003, solo el valor total de los proyectos subvencionados por la Comisión fue de aproximadamente 120 millones de euros.<sup>2</sup>

### UN DESEQUILIBRIO INHERENTE

Por medio de una carta dirigida al Secretario General de la ONU en 1993, en la que se detallaba una serie de puntos clave de la visión latinoamericana sobre el tema de las drogas en las relaciones internacionales, México expresó la frustración, compartida por varios países productores de Latinoamérica, sobre el desequilibrio inherente al sistema internacional de control de drogas. Las mismas inquietudes han sido manifestadas en la última década por el Perú, Colombia, Bolivia y el Brasil, dependiendo de los cambios políticos de sus gobiernos, y siguen vigentes como puntos clave de la diplomacia de drogas de América Latina hacia Europa, que buscan contrarrestar ese desequilibrio.

De acuerdo con la carta mexicana, dado que, a pesar de los esfuerzos realizados, el consumo no cesaba de aumentar y las organizaciones delictivas prosperaban y se extendían, México se planteó la necesidad de convocar un evento de alto nivel para una reflexión internacional. México solicitó que se prestara mayor atención a la demanda porque:

<sup>2</sup> “The Contribution of the European Commission to the Implementation of the Panama Action Plan on Drugs”, drugseulacD05.doc, 28 de abril del 2004.

[...] el consumo de drogas constituye la fuerza generadora de la producción y el tráfico de las mismas; la reducción de su demanda se revela como una solución radical —aunque a largo plazo— del problema [...] el camino más eficaz para abatir la producción y tráfico de estupefacientes consiste en la reducción paulatina del consumo actual y futuro.

La carta incluía una severa crítica a las operaciones antidroga llevadas a cabo por los Estados Unidos en territorio latinoamericano y por el mecanismo unilateral estadounidense de certificación por drogas. La misiva señalaba que para que el frente unido contra la adicción y el tráfico de drogas ganara terreno, se requería buena fe, principios de legalidad, voluntad política, capacidad de concertación, reconocimiento de las identidades propias de cada nación y respeto incondicional de sus derechos soberanos. Se censuraban además las “imposiciones hegemónicas”, la “política de reproche” y el “señalamiento de culpas mediante esquemas geográficos maniqueos, que nada resuelven”.<sup>3</sup>

México subrayó también la necesidad de revisar la clasificación de los estupefacientes según los criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS), “[...] a fin de reducir el mercado ilícito de drogas”, dejando entrever que consideraba que el control de ciertas sustancias debía abandonarse. La carta especificaba las cuestiones que debían examinarse con mayor urgencia para que la idea del “enfoque equilibrado” se tomara en serio. La mayoría de esas cuestiones aparecerían, cinco años más tarde, en la agenda de la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en 1998: reducción de la demanda, blanqueo de dinero, precursores químicos, drogas sintéticas y mayor inversión en desarrollo alternativo. Y siguen siendo, hoy día, los puntos clave de la agenda del diálogo sobre drogas entre AL y Europa.

La carta de México reflejaba las tensiones entre Estados Unidos y Latinoamérica en materia de drogas, así como la tradicional división entre la demanda y la oferta en el sistema internacional de control de drogas. Ambos hechos fueron el resultado del desequilibrio en las relaciones de poder político a la sombra del cual se negociaron las tres convenciones. La Convención Única de 1961 se centraba en los “estupefacientes” y estaba concebida, en gran medida, como instrumento de control de la coca/cocaína, el opio/heroina y el cannabis. El principal objetivo eran las drogas extraídas a

<sup>3</sup> A/C.3/48/2: “México y la cooperación internacional contra la producción, demanda y tráfico ilícito de drogas”. Carta dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, 20 de octubre de 1993.

partir de plantas cuyo cultivo, en aquel momento, estaba muy extendido en países del Sur con una larga tradición en el uso de esas plantas. La clasificación de las diversas plantas y sus productos derivados (no los precursores químicos usados para su procesamiento) en las listas de control más estrictas no se realizó según estudios científicos sino partiendo de la idea de que todos los estupefacientes eran peligrosos hasta que se demostrara lo contrario. Sin embargo, durante las negociaciones del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, centrado en las sustancias fabricadas de manera sintética por la industria farmacéutica del Norte, los cargos dieron un giro de 180 grados, y “[...] a menos que existieran pruebas concluyentes sobre el peligro de una determinada sustancia, ésta no debería penalizarse”.<sup>4</sup> La Convención sobre el Tráfico Ilícito de 1988 obligaba a las partes firmantes a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, la posesión, el blanqueo de dinero, etcétera. Y a “[...] garantizar que los tribunales o las autoridades competentes de cada estado trataran dichas actividades ilícitas como delitos graves”.<sup>5</sup>

El sistema de control creado mediante las convenciones estaba pensado para acabar con la oferta ilícita, mientras que las políticas relacionadas con la demanda eran consideradas una cuestión nacional. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) opinaba que la reducción de la demanda era un cometido que debía cumplir cada país de manera independiente, aunque en algunos casos se necesitara del apoyo internacional. Consideraba asimismo que:

[...] los programas de reducción de la demanda deberían desarrollarse en los ámbitos nacional y local, según la situación real del uso indebido de drogas y teniendo en cuenta el entorno cultural, político, económico y legal.<sup>6</sup>

Lo que se busca con el diálogo AL-UE es una colaboración de hecho sobre la base de un verdadero “enfoque equilibrado” que, al igual que en el ámbito de la demanda, también tome en cuenta el entorno cultural, político,

<sup>4</sup> Sinha, J.: *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions*. Prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Law and Government Division, Canadá, 2001, p. 27.

<sup>5</sup> E/CN.7/590: “Comentario sobre las convenciones de la ONU contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”, hecho en Viena el 20 de diciembre de 1988. Nueva York: Naciones Unidas, 1998, ISBN 92-1-148106-6, p. 48.

<sup>6</sup> E/INCB/1994/1/Supp.1: *Eficacia de los tratados internacionales de control de drogas*. Suplemento al Informe de la JIFE para 1994. Nueva York: Naciones Unidas, 1995, p. 6.

económico y legal de los países de América Latina para las políticas de reducción de la oferta.

## EL CONTEXTO DE LAS TENDENCIAS MUNDIALES

Por el lado de la demanda hay una tendencia mundial a abandonar la tolerancia cero a favor de la “descriminalización” del consumidor y del enfoque de la reducción del daño. En Europa, AL y el Caribe las políticas se han desarrollado rápidamente en la última década. Un documento temático reciente del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT)<sup>7</sup> ofrece una buena visión de las disposiciones legales en curso sobre el uso y posesión de drogas para uso personal en la UE, así como antecedentes acerca del marco legal internacional y definiciones de los términos descriminalización y despenalización. La nueva estrategia de drogas de la UE 2005-2012, adoptada por el Consejo en diciembre del 2004, endosa el concepto de reducción del daño para toda la Unión, incluidos los diez nuevos estados miembros.

Respecto de los sucesos recientes en el continente americano no se tiene una perspectiva amplia. El caso del Brasil merece atención especial debido a la década de experiencia que tiene este país con prácticas de reducción del daño, y dado que el Gobierno del presidente Luis Inácio *Lula* da Silva trata de avanzar más hacia una descriminalización a varios niveles: la descriminalización general de la posesión para uso personal por medio de una ley presentada al Congreso en el 2004, un decreto propuesto por el Ministerio de Salud para posibilitar el establecimiento de salas de consumo, y una propuesta específicamente para el cannabis que iría más allá de la ley general de descriminalización, hacia una regulación legal. Mientras tanto, México, el Uruguay, Colombia y el Perú han descriminalizado el uso y posesión para uso personal de todas las drogas a diversos niveles. Esta tendencia sigue avanzando, y las propuestas de descriminalización se han puesto sobre el tapete también en Venezuela, el Ecuador, El Salvador y la Argentina. La mayoría de estos proyectos recientes de reforma de la ley de drogas, incluso el del Brasil, todavía está pendiente de aprobación parlamentaria. Algunos países están a la espera de las recomendaciones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD-OEA), y otros debaten la definición de la dosis personal (que en estos momentos varía enormemente también en la UE).

<sup>7</sup> EMCDDA Thematic Paper: *Illicit Drug Use in the EU: Legislative Approaches*. ISBN 92-9168-215-2, febrero del 2005, <<http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=7082>>.

En lo que concierne a la propagación de la reducción del daño como una política aceptada, es significativo que en el 2004 y el 2005 la totalidad del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) haya patrocinado las resoluciones de la Comisión de Estupefacientes introducidas por el Brasil, cuyo objetivo era lograr que la ONU acogiera el enfoque de la reducción del daño.

Parece pues que en Europa y Latinoamérica se tiende a converger hacia estas políticas. También en países como Irán, Afganistán, Pakistán, Vietnam, Birmania/Myanmar y la China se nota un movimiento de las políticas en esta misma dirección. Todo lo cual genera serias tensiones en la ONU, donde países como los Estados Unidos, el Japón y Rusia tratan de evitar la inclusión de las políticas de reducción del daño. Mientras que algunas agencias como la OMS, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyan ya los programas de reducción del daño, el triángulo nuclear del sistema de control de drogas de la ONU —compuesto por la ONUDD, la JIFE y la Comisión de Estupefacientes (CE)— todavía no ha reconocido que el paradigma subyacente se ha modificado. Las tensiones alcanzaron un nuevo apogeo luego de un encuentro entre el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio María Costa, y el subsecretario de Estado de los Estados Unidos, Robert Charles, en noviembre del 2004. En el encuentro, el Gobierno estadounidense —principal donante de la ONUDD— amenazó con recortar los fondos a esta entidad a menos que ella se abstuviera de cualquier participación o expresión de apoyo a la reducción del daño, incluyendo programas de intercambio de jeringuillas. Esta presión estadounidense determinó el tono de la Sesión 48 de la Comisión de Estupefacientes, realizada en marzo del 2005 en Viena. Durante el debate temático los delegados de todo el mundo defendieron firmemente las pruebas contundentes de que las medidas de reducción del daño son efectivas para contener la expansión del VIH/sida. A diferencia notoria de lo sucedido en años anteriores, la UE presentó una posición común sobre este tema, y los países de América Latina, el África y el Asia expresaron un apoyo casi unánime a los programas de reducción del daño, especialmente para contrarrestar la epidemia de VIH/sida.<sup>8</sup>

La reducción del daño se puede definir como cualquier programa o política diseñada para aminorar los perjuicios relacionados con las drogas sin

<sup>8</sup> TNI Drug Policy Briefing n.º 13: *The United Nations and Harm Reduction-Revisited: An Unauthorised Report on the Outcomes of the 48th CND Session*. Abril del 2005, <<http://www.tni.org/policybriefings/brief13.pdf>>.

que ello implique el cese inmediato de su uso. Esta representa una modificación de la percepción del problema en términos de “sí/no” a “más/menos”, de la percepción moralista “bueno” o “malo” a la pragmática “peor” o “mejor”. Es un reconocimiento del derecho de los consumidores de drogas a los cuidados de salud, así como a sus derechos humanos en general, y una aplicación de las lecciones aprendidas con el tiempo acerca de la salud y los beneficios sociales para los consumidores y para la sociedad toda por medio de un enfoque de reducción del daño. Lo que ha estado sucediendo en la última década no es una mera controversia de orden semántico, sino un cambio en el modelo a favor de una actitud pragmática, el desgaste gradual de la ideología de la tolerancia cero como normativa de la política global de drogas. Las prácticas de la reducción del daño han sido sometidas a numerosas evaluaciones científicas —mucho más de lo que se ha hecho con otras políticas de drogas—, y así ha surgido, con el tiempo, una base sólida de evidencias en apoyo de su efectividad. La gran mayoría de las naciones, incluyendo las que integran el GRULAC y los grupos de la UE, reconocen ahora esta base de evidencias. De ahí que la reducción del daño deba encontrar su sitio en la CE, la ONUDD, la JIFE y las convenciones de control de drogas de la ONU. La única vía para consolidar esta tendencia de las políticas en la ONU podría radicar en un diálogo político que fortaleciera una alianza UE-GRULAC a este respecto.

## DESARROLLO ALTERNATIVO

Como parte de su estrategia de control de la oferta hacia América Latina, en particular a la región andina, el DA<sup>9</sup> representa para la comunidad europea, desde hace muchos años, el área de enfoque más importante en términos políticos y financieros. En el 2003, el 87 por ciento del total de los fondos de la Comisión Europea para drogas se invirtió en proyectos de DA. Esta cifra no refleja la situación de los países miembros en sus relaciones bilaterales con la región. En este caso el enfoque se ha puesto en el área del desarrollo de políticas y fortalecimiento institucional, reservándoles a los proyectos de desarrollo alternativo una menor parte. En el 2001, por ejemplo, solo 15 por ciento de la totalidad de los proyectos se dedicaron al DA.<sup>10</sup> Por

<sup>9</sup> La Regulación define el Desarrollo Alternativo como “[...] un proceso a través del cual la producción de drogas ilícitas se combate y elimina con prácticas apropiadas de desarrollo rural, enmarcadas en un crecimiento económico nacional sustentado”.

<sup>10</sup> “The Contribution of the European Commission to the Implementation of the Panama Action Plan on Drugs”, drugseulacD05.doc, 28 de abril del 2004.

el lado de la Comisión, aunque tienden a disminuir, los proyectos son de mayor envergadura.

En el marco global, a pesar de la evolución que ha tenido el debate sobre el DA, este sigue ligado estrechamente a la erradicación forzosa. La incompatibilidad entre los dos componentes —desarrollo y erradicación forzosa— logró expresarse en la última evaluación temática de fondo presentada en la última reunión de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, y fue el resultado de los esfuerzos de algunos países europeos y latinoamericanos que buscan una solución equilibrada.<sup>11</sup>

Además del debate continuo sobre el desequilibrio entre la demanda y la oferta, persisten las divergencias entre los diferentes países miembros de la UE sobre cómo lograr un equilibrio entre las medidas de fuerza como la erradicación forzosa y una proyección de desarrollo sostenible que genere un sustento alternativo para los involucrados. En la formulación que maneja la Comisión Europea, el DA es considerado como un complemento a la erradicación de cultivos de coca por los países beneficiarios, y, a su vez, como independiente de la erradicación.<sup>12</sup> Frente a lo paradójicas que resultan las medidas contra el cultivo ilícito y las consecuencias negativas de la erradicación forzosa, la Comisión busca un enfoque distinto dirigido al desarrollo rural integral. Europa ha sido consecuente al defender el DA desde una perspectiva desarrollista, con lo que ha demostrado que entiende los argumentos de los países latinoamericanos sobre el desequilibrio inherente al sistema internacional de control de drogas. Pero la tensión entre la ‘zanahoria’ y el ‘garrote’ está todavía lejos de ser resuelta.

La variedad de proyectos de DA impulsados por la Comisión es, en sí misma, una expresión de las contradicciones mencionadas. El ejemplo más claro es el proyecto cartográfico en Colombia, cuyo objetivo es la provisión de equipos, capacitación de personal y asistencia técnica para manejar un sistema de información satelital apto para identificar las zonas de producción de cultivos de coca y amapola. La información obtenida le sirve al Gobierno colombiano, no para facilitar el desarrollo rural, sino para definir sus esfuerzos de erradicación, lo que se contradice abiertamente con el enfoque mencionado. La tendencia general actual parece ser la de retirar los proyectos de las zonas conflictivas donde se cultiva y erradica coca, hacia

<sup>11</sup> E/CN.7/2005/CRP.3: *Alternative Development: a Global Thematic Evaluation*. Final Synthesis Report, 28 de febrero del 2005; Commission on Narcotic Drugs, 48<sup>th</sup> session, 7-14 March 2005, Vienna.□

<sup>12</sup> *Ibid.*

las “zonas de expulsión”, como medida de prevención de la migración hacia zonas productoras.

Una amplia evaluación de los proyectos de la UE en el campo del DA, en el que la región andina es la principal beneficiaria, concluye que, a pesar de los efectos positivos en el ámbito local, los quince años de experiencia de proyectos pilotos de DA demuestran que los retrocesos de este enfoque son mayores que los avances.<sup>13</sup> En términos de impactos sobre la extensión de los cultivos, derechos humanos, desarrollo sostenible y precios al por menor de las drogas, las conclusiones del estudio son claras y contundentes: los proyectos de DA son ineficaces como instrumento de “cooperación al desarrollo”, así como para “la lucha contra el narcotráfico”.

Mientras el DA sigue siendo el área prioritaria de la Comisión para la estrategia de control de la oferta desde América Latina, la relevancia del DA ha tendido a disminuir tanto de hecho cuanto en términos políticos. Tal situación representa un desafío fundamental para el futuro. Al mismo tiempo, ha habido un aumento considerable de las inversiones en proyectos de interdicción en el marco del nuevo Plan de Acción Antidroga de la UE, como también en el nivel bilateral de los países miembros.

El DA se ha convertido en el tema central de discusión en los mecanismos de diálogo político especializado sobre drogas, y se han producido enfrentamientos, discusiones y reproches respecto de cómo deben materializarse los conceptos de responsabilidad compartida y enfoque equilibrado, conceptos que, por cierto, están hoy altamente politizados. La última adaptación a la estrategia regional es claramente producto de ese debate, incluyendo el tema de los estimulantes anfetamínicos en la lista de los proyectos UE-Comisión Andina de Naciones (CAN). El “Diálogo especializado de alto nivel en materia de drogas” que se produce desde hace diez años entre las dos regiones es un espacio adecuado donde se pone en evidencia y se discute este tipo de tensiones. Haría falta crear instrumentos similares para otras regiones de América Latina donde el fenómeno ‘drogas’ tiene rasgos o componentes situados en otros niveles de la cadena, como por ejemplo el Brasil.

Entre los académicos y expertos en el tema existe el consenso básico acerca de que el problema de los cultivos ilícitos se resuelve únicamente a través de medidas de cambio que se dirijan a las causas estructurales. La UE coincide en esto, y señala la pobreza y la marginación rural como la causa

<sup>13</sup> Blondiau, L.: *Evaluation of EC North South Cooperation on Drugs*. Final Report. Bruselas, 30 de agosto del 2002.

<sup>14</sup> Según “EU Strategy on Drugs-The Way Forward”. Discussion Paper, mayo del 2004: “La producción de drogas florece donde abunda la pobreza, donde los sistemas de

principal,<sup>14</sup> para lo cual actualmente está a la búsqueda de una estrategia de éxito. La nueva estrategia antidroga de la UE (2005-2012) adoptada recientemente reconoce que existe la necesidad de una integración (*mainstreaming*) de diferentes áreas de las políticas de control de la oferta, por un lado, y la cooperación para el desarrollo, por el otro.

Al mismo tiempo, los beneficios de las medidas contra los cultivos ilícitos deben ser comparados con los costos financieros, humanos y medioambientales que provocan. De hecho se prevé, como parte del Plan de Acción de la UE, servirse ampliamente de evaluaciones como instrumento para avalar la efectividad de las medidas emprendidas. Esto es un avance importante, siempre y cuando los resultados sean bien aplicados. A su vez, la CAN presentará a finales de mayo a la UE, durante la cumbre UE-AL y el Caribe, su nueva estrategia regional de DA, para la cual tiene grandes expectativas de apoyo.

Los dilemas causados por la inconsistencia entre el DA y la erradicación forzosa, que se evidencian con la fumigación de proyectos de cooperación en Colombia, fueron temas de discusión en la Conferencia de Feldafing<sup>15</sup> convocada por el Gobierno alemán, en la que participaron funcionarios de diferentes naciones y expertos en la temática. Las conclusiones culminaron en una resolución de la Comisión de Estupefacientes en el 2003, pidiendo una evaluación temática de fondo, cuya conclusión parcial fue efectivamente presentada en la reunión de la Comisión en marzo del 2005. Con base en estudios de casos —en América Latina se trató el Perú— se identificó una serie de recomendaciones muy interesantes, que explican que el éxito de los proyectos dependerá en gran medida de una adaptación a las expectativas, y que estas deben establecerse sobre una correcta estimación de las condiciones socioculturales, económicas, políticas y medioambientales. Si la propuesta de la CAN se adaptara en gran medida a las recomendaciones hechas por la evaluación temática antes mencionada, podría constituir una nueva oportunidad.

En realidad, son pocos los países miembros de la comunidad europea que cumplen un papel clave en el debate concerniente al futuro del DA, así

crédito sujeten a los campesinos a la servidumbre, y donde los estados tengan dificultad para proveer seguridad y mantener instituciones que garanticen la cohesión de la sociedad. [...] Será más efectivo acabar con la dependencia de los campesinos a los cultivos para la elaboración de drogas, si se les provee formas de sustento alternativas, y capacidades para emprender otras actividades económicas y mercados asegurados para sus productos". (Traducción nuestra.)

<sup>15</sup> "Conferencia internacional sobre el rol del Desarrollo Alternativo en el control de drogas y la cooperación para el desarrollo", 7-12 de enero del 2002, Feldafing/Munich, Alemania, <[www.alternative-development.net](http://www.alternative-development.net)>.

como también son pocos los países que destinan e invierten recursos para desarrollar proyectos en las regiones productoras de cultivos ilícitos. Alemania y Gran Bretaña son los inversionistas más importantes en este ámbito en términos financieros y políticos. Pero no es seguro que exista suficiente apoyo político en esos países para avanzar a una siguiente etapa de políticas más integrales relativas al control de la oferta.

La agenda a corto-mediano plazo se sitúa en el 2008, cuando la comunidad internacional supuestamente habría debido lograr un avance significativo en la reducción de los cultivos de coca, opio y cannabis, tal como quedó convenido en la sesión especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en 1998. La gran urgencia de que el DA tenga un impacto mayor sobre las opciones productivas y las condiciones generales de vida de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, o de que se haya avanzado en la creación de las condiciones y garantías para que eso se cumpla, constituye el mayor reto para la UE. El conjunto de los países que la conforman debería asumir un debate abierto y crítico, basado en las evidencias concretas de las experiencias de los últimos veinticinco años.

#### SISTEMA GENERAL DE PREFERENCIAS (SGP-DROGAS)

La creación de instrumentos adicionales por la UE en el marco de la lucha contra la producción y tráfico de drogas demuestra la voluntad de ampliar la agenda hacia terrenos diferentes y novedosos que beneficien económicamente a los países y regiones a mediano y largo plazo, reduciendo de esa forma la dependencia económica de las drogas. Uno de estos instrumentos es un esquema especial creado en el marco del Sistema General de Preferencias, conocido como SGP-Drogas, puesto en marcha desde principios de la década de 1990 para los países andinos, y más tarde también para Centroamérica. El objetivo de este régimen fue, y sigue siendo, ayudar a los países beneficiarios a diversificar su producción y base de exportación, alejándose de las drogas gracias a la provisión de fuentes alternativas de sustento, reduciendo los incentivos para el cultivo y tráfico de drogas.<sup>16</sup> Sus efectos sobre cada país beneficiario del esquema serían supervisados y evaluados por las agencias e instituciones internacionales relevantes.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> “The Contribution of the European Commission to the Implementation of the Panama Action Plan on Drugs”, drugseulacD05.doc, 28 de abril del 2004.

<sup>17</sup> *Official Journal of the European Commission*. Council Regulation (EC) n.º 2501/2001, 10 de diciembre del 2001, título IV, artículo 25.

Este instrumento busca, por un lado, incentivar el crecimiento económico para apaciguar los efectos negativos de la erradicación de los cultivos, originalmente con la idea de ofrecer un mercado para los cultivos sustitutos. Por el otro, constituye un condicionamiento para que los países cumplan con las metas establecidas para erradicar sus cultivos utilizando parámetros idénticos a través de un solo mecanismo. Esta dualidad debería ser evaluada con el objeto de determinar si el equilibrio entre estos dos aspectos sirve para alcanzar los objetivos establecidos. Y al igual que con el DA, habría que preguntarse sobre cuál es la prioridad que tiene este instrumento en las políticas actuales y futuras.

El impacto específico de este instrumento sobre la producción y el tráfico de drogas nunca ha sido, hasta ahora, debidamente establecido. Existen en cambio estudios respecto del impacto del SGP sobre la pobreza en general en América Latina, que resaltaron que este instrumento no demostró su efectividad en lograr una reducción de la pobreza, por una serie de motivos, algunos fuera del alcance de la UE, además de otros que obedecieron a asuntos de diseño e implementación.<sup>18</sup> No se logró ni una diversificación ni un crecimiento de la exportación, y, donde sí se obtuvo, no se produjo en los países más pobres ni llegó a los sectores más desfavorecidos.

Mientras el futuro del esquema se encuentra bajo consideración por el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por ser inconsistente con el artículo 1:1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) 1994, a raíz de una queja formal de la India, preocupada de que este mecanismo solo beneficiara a países específicos seleccionados por la Comisión Europea,<sup>19</sup> se acordó poner en marcha un nuevo régimen a partir del 1 de julio del 2005.<sup>20</sup> El SGP-Drogas para la CAN y Centroamérica, en tanto que países que luchan contra la droga, pasará a llamarse SGP-Plus.<sup>21</sup> Antes de pasar a nuevos esquemas o de introducirse en debates políticos complicados y delicados, es preciso que se evalúe y defina mejor el objetivo exacto del uso de este instru-

<sup>18</sup> Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIE-TI)/DFID/EC-PREP: *European Union Trade Policy and the Poor. Towards Improving the Poverty Impact of the GSP in Latin America*. Madrid, 16 de enero del 2004).

<sup>19</sup> Organización Mundial de Comercio: WT/DS246/1 G/L/521, 12 de marzo del 2002.

<sup>20</sup> En una comunicación de prensa se habló de la posibilidad de avanzar la puesta en marcha del nuevo régimen. AFP, 24 de febrero del 2005.

<sup>21</sup> WT/DS246/16, 8 de abril del 2005: "El 20 de octubre de 2004, la Comisión Europea propuso al Consejo de la Unión Europea un nuevo reglamento sobre el SGP que, entre otras cosas, derogaría el 'Régimen Droga' previsto en el Reglamento (CE) n.º 2501/2001 del Consejo. Esta propuesta se está examinando actualmente en el Consejo".

mento en el control de la oferta. Hasta el momento no ha resultado ser algo más que un pañito de agua tibia, con buenas intenciones, pero sin evidencia de efectividad en el campo de la oferta de drogas, ni en términos de la lucha contra la pobreza.

Varios estudios demuestran que, a pesar de las políticas represivas e incentivos como el SGP-Drogas, la producción (y el tráfico) de drogas aumentó, reemplazando cultivos tradicionales y nuevos en algunas zonas. En su condición de proveedores de materias primas, cualquier cambio en los mercados altamente competitivos afecta inmediatamente la necesidad de buscar alternativas, implicando más cultivos de plantas de uso ilícito. Las políticas agrarias europeas, en particular el sistema de subsidios, son perjudiciales para los agricultores de los países latinoamericanos que no lograrán jamás, bajo las condiciones actuales, competir con sus productos en el mercado europeo. En este sentido el SGP no representa ninguna ayuda. Si se desea un mayor impacto y resultados mensurables, reformas en este campo son imprescindibles.

Otro aspecto es el de la deuda externa, un tema que se discute desde hace décadas entre los parlamentos europeos y latinoamericanos:<sup>22</sup> la deuda externa como factor nocivo en el desarrollo de los países juega un papel permanente en el debate sobre soluciones de más envergadura, así como en la búsqueda del fortalecimiento institucional que se busca con la UE. Para los países más pobres, como Bolivia, la deuda tiene un impacto mayor sobre la capacidad de estos para hacer frente al fenómeno de las drogas.

## LA CUESTIÓN DE LA HOJA DE COCA

La hoja de coca representa otro tema en el que la UE podría ejercer una influencia positiva. Desde la perspectiva de principios generales aceptados por la UE —respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y derechos humanos— se podrían abrir espacios a las reivindicaciones —especialmente las de carácter cultural— en defensa de la hoja de coca, incorrectamente incluida en los esquemas de las drogas más peligrosas y fiscalizadas. Esta iniciativa no debe dejarse solamente en las manos de los gobiernos de los países andinos, que han intentado en las últimas décadas recuperar una parte de su identidad cultural, ejemplificada en la hoja de coca.

<sup>22</sup> Crusius, Yeda: “Perspectivas de la Unión Europea y de América Latina en el siglo XXI”. XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europea/América Latina. Bruselas, 29 de abril del 2003.

El valor nutritivo y medicinal de la coca ha sido permanentemente ensombrecido por su contenido del alcaloide cocaína, que es, de hecho, parte fundamental de este valor, pero únicamente de forma integral. Resulta inexplicable la falta de flexibilidad y de comprensión del sistema de control de estupefacientes respecto de la diferencia que hay entre la planta y sus derivados, así como entre el uso en un contexto cultural ancestral y el consumo de la cocaína en los países europeos. El hecho de que los problemas de salud relacionados con uno de los derivados en particular —clorhidrato de cocaína— sean actualmente causa de gran preocupación en la UE, debería servir como un argumento más para reconsiderar las posibilidades de explorar las aplicaciones medicinales terapéuticas de la hoja de coca.

En concreto, se necesita una reconsideración de la clasificación actual de la coca y la reparación del error histórico que parte de una confusión entre la hoja y sus derivados. Tal paso constituiría una opción real en materia de prevención de conflictos en la región andina y daría lugar a proyectos de desarrollo económico comunitario de pequeña y mediana escala. En este sentido, el Parlamento Europeo ya expresó su conformidad para abrir el camino, con una recomendación al Consejo Europeo para la nueva estrategia europea en materia de lucha contra la droga, que se conoce como el Informe Catania.<sup>23</sup> Las iniciativas para explorar e investigar una propuesta de esta índole deberían recibir el apoyo de la Comisión Europea.

## LA COOPERACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY

En lo relativo a la cooperación para el cumplimiento de la ley, la UE ha tomado en serio las quejas latinoamericanas referentes al foco desequilibra-

<sup>23</sup> Parlamento Europeo, Documento de Sesión (2004/2221 (INI): “Informe sobre una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre la estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012)”, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Las dos recomendaciones sobre este tema son: (a) Aumentar significativamente la ayuda al desarrollo de los países productores de droga, mediante programas que financien cultivos alternativos sostenibles y la reducción radical de la pobreza, y estudiar también la posibilidad de favorecer y proteger la producción, por ejemplo de los opiáceos, con fines médicos y científicos, así como tomar en consideración la posibilidad de lanzar proyectos piloto para la industrialización de productos lícitos derivados de las plantas que figuran en la Convención de 1961, como, por ejemplo, el cáñamo índico y la hoja de coca; (b) Incrementar la investigación acerca del empleo de plantas que en la actualidad son ilegales o se encuentran en una zona gris, tales como el cannabis, el opio o las hojas de coca, para los ámbitos de las aplicaciones medicinales, la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible, la generación de fuentes alternativas de energía, sustitución de productos derivados de los árboles o del petróleo y otros fines benéficos.

do que hay entre plantas relacionadas con narcóticos y contención de la demanda de los países tradicionalmente productores. La antigua división entre países productores y países consumidores se ha hecho difusa ahora que la producción de cannabis y la nueva generación de drogas sintéticas están ganando amplio espacio en el Norte. De acuerdo con la noción de la responsabilidad compartida, se está poniendo cada vez más énfasis en la responsabilidad de Europa no solo en la demanda de drogas sino también en las áreas de blanqueo de dinero, control de precursores y estimulantes anfetamínicos y éxtasis. Durante la última década se lanzaron bastantes iniciativas nuevas.

Una cantidad importante de los recursos se invierte todavía en operaciones tradicionales de interdicción para prevenir el ingreso de la cocaína en los mercados europeos, tales como acuerdos de cooperación marítima, sistemas ampliados de seguridad portuaria, entrenamiento de aduanas, vigilancia de barcos y aviones sospechosos. Esto incluye también la cooperación europea en la vigilancia militar en el Caribe.<sup>24</sup> Se han renovado los esfuerzos para interceptar a contrabandistas de pequeña escala, o pasajeros portadores de droga en sus cuerpos (“mulas”) que viajan por vía aérea del Caribe y Sudamérica a los aeropuertos europeos.

La reducción de la oferta como tal no es un objetivo. Las estrategias de reducción de la oferta y de la demanda tienen finalmente un mismo objetivo: minimizar el uso de las drogas ilícitas y reducir las consecuencias negativas del consumo de drogas. De ahí que a final de cuentas la medida del éxito de las intervenciones en el lado de la oferta de drogas radica en si estas reducen la disponibilidad de las drogas para la demanda, haciendo disminuir el nivel total de los problemas relacionados con el consumo de drogas. Un tema que por lo general tiende a evitarse. Es más fácil hacer una lista de todas las iniciativas que se emprenden, de los mecanismos de cooperación mejorados, de las nuevas iniciativas en precursores, e indicar los rendimientos, como cantidades de hectáreas destruidas, embarcaciones incautadas, gente detenida y policías o funcionarios de aduanas entrenados.

La evaluación del Plan de Acción de la UE 2000-2004 evade igualmen-

<sup>24</sup> TNI, Centros Operativos de Avanzada (FOL): “Más allá del control de drogas”. *Drogas y Conflicto*. Documentos de debate n.º 8, setiembre del 2003. Francia, Gran Bretaña y los Países Bajos mantienen presencia militar en el Caribe y coordinan sus operaciones antidrogas mediante su participación en JIATF-Este (Fuerza de Tarea Conjunta entre Agencias) operando bajo el Comando Sur de Estados Unidos. Los Países Bajos además aceptan la instalación de un Centro Operativo de Avanzada (FOL, Forward Operating Location en inglés) en las islas de Aruba y Curaçao para operaciones militares de control de drogas en la zona.

te el intento de medir la eficacia de la intervención en el lado de la oferta, aunque al menos plantea la pregunta. Aunque se describen en términos muy positivos todos los avances obtenidos con las medidas de control de la oferta que se han emprendido en los últimos cinco años, en la sección breve sobre la “Evaluación del impacto sobre la situación de las drogas” se concluye que “[...] la información que se tiene no sugiere que se haya reducido sustancialmente la disponibilidad de las drogas”. A pesar de la falta de evidencias de cualquier resultado significativo, el nuevo Plan de Acción de la UE 2005-2008 propone una serie completa de nuevas iniciativas de aplicación de la ley. La verdad que no se quiere ver es que los esfuerzos hechos hasta ahora simplemente han fracasado en términos del impacto global. La CICAD llegó a la misma conclusión general de que “[...] a pesar de los esfuerzos de reducción de cultivos en países productores y de las incautaciones de cocaína, no se ha reducido la producción y disponibilidad de estas drogas para el consumo”.<sup>25</sup> En el caso de los Estados Unidos, como lo señala la oficina de políticas de drogas de la Casa Blanca, los “Indicadores clave sobre la disponibilidad doméstica de cocaína en los mercados del país reportan estabilidad o un pequeño incremento”.<sup>26</sup> Se añade también que los precios han seguido estables y la pureza ha mejorado.

Una investigación parlamentaria del Reino Unido que tuvo en cuenta detenidamente este asunto concluyó en el 2002:

Si se puede sacar una única lección de la experiencia de los últimos 30 años, es que las políticas que se basan enteramente o principalmente en la represión están destinadas a fracasar. Lo que queda es el hecho desafortunado de que los mejores esfuerzos de la policía y de Aduanas han tenido un impacto pequeño, si es que han tenido alguno, sobre la disponibilidad de drogas ilegales, y esto se refleja en los precios en la calle que son más bajos que nunca. Lo mejor que se puede decir, y la evidencia para esto es débil, es que hemos logrado contener el problema.<sup>27</sup>

Nada más que por la cantidad de recursos que se invierten en medidas represivas destinadas a reducir la oferta de drogas y el número de proyectos de colaboración UE-AL y el Caribe en este campo, no se puede seguir evitando una evaluación honesta. Como dijera Chris Mullin, el presidente del Comité del Reino Unido:

<sup>25</sup> OEA/CICAD: Resumen estadístico sobre drogas 2001, CICAD/CICDAT.

<sup>26</sup> Brinkley, Joel: “Anti-Drug Gains in Colombia Don’t Reduce Flow to U.S.”. *The New York Times*, 28 de abril del 2005.

<sup>27</sup> House of Commons, Home Affairs Select Committee: *The Government’s Drugs Policy: Is It Working?* United Kingdom, 2002.

Las tentativas para combatir las drogas ilegales por medio de la aplicación de la ley han revelado su fracaso de manera tan manifiesta que es difícil argumentar a favor del *status quo*.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En su discurso, la UE ha adoptado la terminología de la responsabilidad compartida, enfoque balanceado, multilateralismo, *mainstreaming* y respeto de los derechos humanos. El control de drogas requiere del reconocimiento de que los problemas de desarrollo, incluidos los relacionados con drogas, están interconectados y solo se les puede hacer frente abordándolos de manera exhaustiva en su conjunto. Presionar una reducción a corto plazo en la producción de drogas en detrimento de otros objetivos de desarrollo es algo que no funciona. Una reducción sostenida de la demanda solo será posible si va acompañada de un avance en la protección de los derechos humanos, en la reducción de la pobreza, la resolución de conflictos, el buen gobierno y la reducción de la demanda.

En cuanto al futuro del DA como estrategia de control de la oferta, la Comisión Europea y los países miembros deben mostrarse más coherentes frente a los objetivos por lograr, y frente a la efectividad de los proyectos actualmente en implementación o consideración. En vez de esperar un impacto a corto plazo sobre la disponibilidad de las drogas en el mercado europeo, por medio de sus políticas de cooperación al desarrollo y sus políticas comerciales para la región, Europa debería considerar de forma más integral la problemática de los países andinos en términos económicos y sociales. □ Para el caso específico de la hoja de coca, Europa podría entrar a considerar seriamente el potencial de un mercado internacional lícito, y reconsiderar la inclusión y posición de la hoja de coca en la Convención de 1961.

Europa debe apoyar una política que busque desnarcotizar y desmilitarizar la política de drogas para el caso particular de Colombia. Impulsar una estrategia global de paz que incluya también medidas para enfrentar el problema de los cultivos ilícitos. Igualmente, promover el debate sobre las estrategias de drogas en los organismos internacionales.

La ausencia total de evaluación del impacto de los esfuerzos de reducción de la oferta, especialmente los de interdicción, es una debilidad grave que hay que enfrentar. Numerosos informes parlamentarios y publicaciones académicas han cuestionado la efectividad de tales operaciones con argumentos que deberían ser atendidos por los gestores de las políticas. El nivel de los recursos invertidos en estos programas bien podría resultar el mayor

gasto público jamás evaluado adecuadamente. En el 2008, cuando tanto el Plan de Acción de la UE cuanto el Plan de Acción de la ONU tengan que ser reevaluados, deberá considerarse una evaluación conjunta de Europa y América Latina, que involucre a las unidades de drogas de la Comisión Europea, el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT), Europol, la CICAD, la CAN y la Comunidad del Caribe (Caricom), así como a un grupo de expertos independientes.

El potencial para una alianza estratégica de la UE-AL y el Caribe con base en enfoques compartidos en lo relativo a DA y reducción del daño es claro. En ambos temas ha quedado demostrada ya la utilidad de una alianza al nivel de la ONU. Para reforzar esta asociación y maximizar su impacto, deberían emprenderse iniciativas informales de diálogo sobre políticas entre los países más activos y categóricos en estos temas en ambas regiones.