

# La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina

**ALAIN LABROUSSE**

Sociólogo y periodista, presidente del Observatorio Geopolítico de las Drogas (OGD). París, Francia.

Alain Labrousse continúa con su aproximación a las diferentes políticas de drogas en el mundo. Hoy le toca el turno a la Unión Europea desde el punto de vista de la cooperación con América Latina. La filosofía que fundamenta esta relación se basa en la corresponsabilidad entre países consumidores del Norte y países productores de Sur.



productores de Sur.

El autor se detiene en los diversos organismos de la UE que participan en estas políticas, y los acuerdos internacionales. Compara los diferentes enfoques y las prioridades de la lucha contra la oferta y la demanda de drogas llevadas a cabo por la UE y Estados Unidos. Diferencias que pueden llegar hasta la discrepancia como sucedió en el plan Colombia.

Algunas consideraciones finales señalan lo que a juicio del autor suponen las trabas a la hora de

llevar una política eficaz: la necesidad de unificar los Estados miembros sus posiciones con respecto a la política de drogas marcando las distancias con la seguida por los Estados Unidos y así enlazar con las demandas de los países en vías de desarrollo.

La filosofía de la Unión Europea en materia de cooperación en la lucha contra las drogas fue subrayada en el discurso del comisario Patten del 22 mayo del 2003<sup>1</sup>. Las palabras pronunciadas en dicho acto tienen desde entonces el valor de un manifiesto. Esta filosofía se resume en cinco propuestas:

- Las dos primeras están interconectadas: se trata de la corresponsabilidad entre países consumidores del Norte y países productores del Sur, y del rechazo al unilateralismo. La corresponsabilidad era una demanda antigua de los países latinoamericanos a la que los Estados Unidos fueron los primeros en contestar positivamente, por lo menos formalmente, en la Cumbre de Cartagena de 1990. Pero, es en nombre del unilateralismo por lo que la

Unión Europea rechaza implícitamente el proceso de certificación anual de Estados Unidos cuando Patten afirma: “declaraciones unilaterales con vistas a aislar y castigar a un país o una región no son susceptibles de tener un impacto”. Esto último representa claramente un distanciamiento de la política de certificación anual de Estados Unidos y un respaldo al Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), implementado por los países Latinoameri-

<sup>1</sup> La política internacional de la Unión Europea en el campo de las drogas.

canos y al cual debe someterse Estados Unidos<sup>2</sup>.

- El tercer principio es combatir de manera equilibrada la oferta y la demanda, lo que en la práctica la Comisión Europea no siempre respeta. En efecto, existe un apoyo económico a muchos proyectos de reducción de la demanda en los países del Sur y en transición, pero los fondos para la reducción de la oferta son mucho más elevados. Sin embargo, si se toma en consideración los proyectos no represivos en el campo de la oferta, como son los de desarrollo alternativo, los dos montos están más equilibrados.

- El cuarto principio consiste en ligar los proyectos contra las drogas con el apoyo al desarrollo global en los países afectados así como a su entorno cultural, social y político. Una concretización de este principio ha sido el de extender al tema de las drogas el Sistema de Preferencia Generalizado. Pero la Unión Europea no ha sido tan coherente como para suprimir los subsidios a los productos agropecuarios de los cuales algunos, como la leche, compiten con los de los países en desarrollo productores de drogas<sup>3</sup>, aunque existe un debate sobre este tema a través de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y se pueden prever algunos avances en los próximos años<sup>4</sup>.

- El último principio se refiere al respeto a los derechos humanos dentro del contexto de la lucha contra las drogas, lo

que, por ejemplo, ha llevado a la Unión Europea a denunciar los lazos entre los grupos paramilitares colombianos y algunos sectores del ejército del país.

Es incuestionable que el acercamiento de la Unión Europea al problema está más equilibrado, más inclinado hacia la prevención y la reducción de daños, que el del mayor actor en el ámbito internacional, Estados Unidos, que destina más del 95% de su presupuesto, en materia de cooperación internacional, a combatir la reducción de la oferta, hasta tal punto que se puede hablar de una verdadera militarización de la lucha contra las drogas en los países donde interviene, como en Colombia.

## **ORGANISMOS EUROPEOS ENCARGADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL ÁMBITO DE LAS DROGAS**

En el sistema político europeo, una distinción bastante clara existe en la actualidad entre la política interior y la política exterior en materia de drogas. La Unidad de Coordinación de Drogas, dentro de la Dirección General para la Justicia y los Asuntos internos (DG JHA) es responsable de la coordinación de las acciones internas. En lo que se refiere a las acciones externas en materia de drogas, seis instituciones, cuerpos o agencias principales están concernidos:

1. La **Comisión Europea** tiene varios servicios con poder en este campo, aunque de una manera bastante fragmentada.

2. El **Consejo de Europa**, cuyo Consejo Horizontal Grupo de Trabajo en el ámbito de las Drogas fue creado en 1997 para asegurar una función multidisciplinar de coordinación de las actividades relacionadas con las drogas.

3. El **Parlamento Europeo**. Los asuntos relacionados con las drogas están presentes en varios comités: El Comité sobre el Desarrollo y la Coope-

ración; el Comité de la Libertad y los Derechos del Ciudadano; el Comité de Justicia y Asuntos Internos y, finalmente, en el Comité del Presupuesto.

4. El **Observatorio Europeo para las Drogas y la Adicción a las Drogas** (EMCDDA en inglés, OEDT en francés). Fue creado por una Regulación del Consejo (EEC) en febrero de 1993. La función del EMCDDA es proveer a la Unión Europea y a los Estados miembros de información objetiva, fiable y comparativa a nivel europeo en el campo del fenómeno de las drogas, de la adicción y sus consecuencias.

5. **Europol** (funciones de Policía Europea), creado por el Consejo de Europa el 26 de julio de 1995, es el organismo europeo que tiene como finalidad mejorar la efectividad y la cooperación de las autoridades competentes de los Estados miembros para prevenir y combatir el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado.

6. El **Grupo de Dublin**, un cuerpo no formal que trata de coordinar la política de asistencia internacional en la lucha contra las drogas.

La simple descripción de estos organismos, a través de los cuales se expresa la política europea en materia de drogas, muestra su mayor debilidad: la dispersión en materia de elaboración de políticas y sobre todo de la traducción de éstas en hechos.

## **LOS INICIOS DE LA POLÍTICA DE DROGAS DE LA UE (1987-1996)**

Desde el principio, las políticas de drogas de la UE tienden a diferenciarse de la de Estados Unidos y de la de las Naciones Unidas, expresadas por un organismo entonces llamado el UNF-DAC: Se sitúan dentro de un contexto más amplio de desarrollo económico, implicando en particular acciones en el terreno de la Salud, de la Formación, de la Educación y de la Rehabilitación de los toxicómanos; son llevadas en estre-

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo: Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) «Estados Unidos de América. Implementaciones de recomendaciones de la segunda evaluación», Informe final, abril 2004. En particular, en este informe se le recomienda a Estados Unidos «...de implementar mecanismos de cálculo de las áreas actualmente dedicadas al cultivo de cánnabis y las que ya no lo están».

<sup>3</sup> Ibán de Rementería. La guerra de las drogas. Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo. Bogotá, Editorial Planeta, 2001.

<sup>4</sup> Mark Vaile « Agriculture : l'Europe étrangle les pays pauvres » en Le Monde, 29 de noviembre de 2002, p. 1 y 14.

cha cooperación con los países en vías de desarrollo; colaboran con las organizaciones no-gubernamentales tanto del Norte como del Sur.

Un paso adicional se dio con la extensión del Sistema de Preferencia Generalizado (SPG) que implicaba la eliminación de aranceles o su reducción sobre la importación en la UE de las mercancías provenientes de los países productores de drogas. A partir de 1990, estos beneficios comerciales fueron concedidos no sólo a los tres países andinos productores de coca sino también a Ecuador, proveedor de precursores químicos. La Regulación concerniente a los países de América Central y Panamá, países a través de los cuales transita la cocaína, fue adoptada en 1995 (más tarde también Pakistán se benefició de las mismas ventajas lo que conllevó protestas por parte de la India).

### **ACUERDOS INTERNACIONALES Y «PLAN DE ACCIÓN DEL BÁRBADO» (1996-2001)**

El Consejo Europeo en Madrid, diciembre de 1995, recomendó la creación del Mecanismo de Coordinación y de Cooperación (MCC) en materia de drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe<sup>5</sup>. El Plan de Acción derivado del MCC, se adoptó en la Primera Reunión de Alto Nivel del MCC y la UE, celebrada en Ciudad de Panamá el 8 y 9 de abril de 1999, por eso se lo conoce como Plan de Acción de Panamá. «Se inspira en los principios de responsabilidad compartida, enfoque integral, equilibrado y participativo, desarrollo sostenible, de conformidad con el derecho internacional, en particular con el pleno

respeto a la soberanía y la integridad territorial de los Estados»<sup>6</sup>.

En las reuniones del Comité Técnico del MCC, que siguieron en Bruselas y Viena en 2000 y 2001, se destacó que si bien las prioridades difieren de unos países a otros, en general, las necesidades de cooperación se centran en:

1. El control de precursores químicos.
2. Creación del fortalecimiento de las Unidades de Inteligencia Financiera.
3. Control marítimo y fluvial.
4. Prevención de los consumos de drogas.
5. Desarrollo alternativo.
6. Fortalecimiento institucional y apoyo a la creación de los Observatorios Nacionales de Drogas.
7. Formación.

La puesta en marcha de los mecanismos de cooperación internacional en el campo de las drogas entre la Unión Europea y América Latina, aunque relativamente lenta, no ha impedido la financiación de proyectos y programas concretos de cooperación. Entre 1987 y 1999 la Comisión financió 319 proyectos, el 41% en América latina (no incluyendo al Caribe) y el 30% en Asia. El programa más ambicioso fue, entre 1996 y 2001, El Plan del Barbado que estaba focalizado en la reducción de la oferta de drogas.

El Plan fue aprobado en julio del 1996, por los jefes de Estados de los países del CARICOM y puesto en marcha a través de la declaración de Santo Domingo del 9 de diciembre de 1997. El Plan asociaba, por primera vez, a Estados Unidos con la Unión Europea, en el apoyo para luchar contra las drogas en los países de la región. La declaración de Santo Domingo detalla los veinte ámbitos o tipos de acción prioritarios que debían beneficiarse de proyectos, como son la prevención del blanqueo, la formación, la armonización del cuadro jurí-

dico, la cooperación marítima a través del Sistema de Control Regional, etc. Es la Unión Europea la que aportó la mayor contribución económica al Plan, mientras cinco proyectos eran realizados por el PNUFID<sup>7</sup> y uno por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), rama de la Organización de los Estados Americanos (OEA).



### **PLAN COLOMBIA: LA VOZ DE LA UNIÓN EUROPEA**

El debate alrededor del Plan Colombia sirve para visualizar a qué apunta la política de la Unión Europea, aunque, muchas veces, sin alcanzar sus objetivos. Los colombianos saben que este Plan, concebido por el gobierno Pastrana, fue profundamente modificado e impuesto con sus nuevas modalidades por Estados Unidos<sup>8</sup>. En su primera fase recibió 1.300.000 US\$, de los que 1 billón fue a parar a la represión, en particular para comprar armamentos y equipamientos en Estados Unidos. La Unión Europea que se implicó fuertemente en las negociaciones de paz entre el gobierno del presidente

<sup>7</sup> Antiguo FNUALD

<sup>8</sup> El Plan Colombia fue redactado en inglés y no disponible en castellano antes de febrero 2000. Para un análisis detallado de la posición europea, Transnational Institute (TNI) "European Plan Colombia Chronicle of a Commitment with an Uncomfortable Plan", Drugs & Conflict, Debate Papers n°1, april 2001.

<sup>5</sup> Mecanismo de Cooperación y Coordinación en Materia de drogas entre la Unión Europea, América Latina y Caribe, Informe Anual 2000-2001, UE/ALC/003/01/ESP, 7 p.

<sup>6</sup> Idem, p. 1.

Pastrana y las FARC, manifestó desde el principio sus reticencias, por no decir su oposición, al proyecto.

La primera andanada contra el Plan Colombia fue lanzada desde el Parlamento europeo, la máxima autoridad política de la Unión, a través de una resolución «Sobre el plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia», adop-



tado el 2 de febrero de 2000 con casi total unanimidad (474 en favor, uno en contra y 33 abstenciones<sup>9</sup>). En el párrafo 3 se lee, por ejemplo: «Considerando que un incremento de la militarización incluye elementos que son opuestos a las estrategias de cooperación y a los proyectos de apoyo a los cuales la Unión se comprometió y que hacen peligrar sus programas de cooperación...».

A pesar de la unanimidad del Parlamento europeo, sólo una mayoría de países, dentro de los cuales están Bélgica, los Países Bajos, Alemania y Francia, se opuso al Plan Colombia, mientras España y el Reino Unido se manifestaron a favor del proyecto. Francia ha jugado un papel importante en la toma de distancia de Europa con respecto al Plan Colombia. La posición del ministerio de Relaciones Exteriores se refleja en algunas notas internas confidenciales<sup>10</sup>. En una

de estas, después de criticar el hecho de que ni la sociedad civil, ni las guerrillas, han tenido voz en las consultas sobre el Plan, dice «Si los objetivos militares están claramente indicados, la mayoría de los países de la Unión señalan que falta coherencia a la estrategia del desarrollo económico, social y de acompañamiento del proceso de paz: la mayoría de los proyectos son poco concretos, y, de todas maneras, poco susceptibles de tener efectos positivos, a corto plazo, sobre el alcance de la paz»<sup>11</sup>.

Durante la reunión que tuvo lugar en Bogotá el 24 de octubre de 2000, la Unión Europea se distanció claramente del Plan Colombia. Su portavoz, el francés Renaud Vignal, anunció que la contribución europea, entre 100 y 300 millones de dólares, estaba esencialmente destinada «al refuerzo de las instituciones» y «al desarrollo social». Pero, lo más importante, fue la indicación de que la ayuda europea se situaba fuera del Plan Colombia, para que al apoyar sus aspectos civiles, no pareciera avalar los aspectos militares apoyados por Estados Unidos.

## CONCLUSIÓN

El fundamento de la política europea en el campo de las drogas es el de una política global, que integre todos los términos de la cooperación, con un equilibrio entre los diferentes frentes donde hay que combatir las drogas. Se puede decir que la Unión Europea ha desarrollado un modelo alternativo a los modelos represivos dominantes que pasan por encima de los problemas de los derechos humanos, de la salud, etc. ya que existe una demanda de los países en vías de desarrollo para este tipo de alternativas.

Pero, debido a la fragmentación de las políticas europeas, a la falta de peri-

cia de sus funcionarios y a la falta de evaluación continua, no hay competencia suficiente para repetir en otras regiones proyectos que tuvieron éxito en algunas regiones y tampoco para corregir proyectos que fracasaron y así no volverlos a repetir. La estrategia multidisciplinaria que fue implementada con éxito por el Observatorio Europeo de las Drogas dentro de la Unión, no ha podido ser exportada por falta de una política externa coherente. Para ello hace falta una centralización de las políticas de drogas que descansa en un solo organismo y que se exprese a través de una sola persona, como sería un Comisario para las drogas y las actividades ilícitas. También, en vez de limitar la zona de aplicación de las competencias del Observatorio, habría que darle más competencias y más posibilidades de acción.

Sobre todo le falta a la Unión Europea voluntad política para tratar de imponer modelos que chocan con los intereses de Estados Unidos en particular. Esta vacilante política se ha visto claramente en el caso del Plan Colombia, que si bien Europa se ha negado a apoyar la posición de Estados Unidos, no ha dado ninguna publicidad a su posición. Mi opinión personal es que más allá de todas las reformas estructurales necesarias para superar una política fragmentada, la Unión Europea en todos los foros internacionales, particularmente en la Comisión de Estupefacientes de Viena, tendría que distanciarse claramente de la posición de Estados Unidos y presentar una posición alternativa que quizás sería minoritaria a corto plazo, pero podría atraer el apoyo de muchos países en vías de desarrollo. Para llegar a esto, los países miembros tendrían que unificar sus posiciones, pero eso es otra historia<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Parlement européen «Résolution sur le plan Colombie et le soutien au processus de paix en Colombie» document de séance B5-0087/2001 du 18 janvier 2001.

<sup>10</sup> Alain Labrousse «Rapport de mission (16 au 30 août 2001) sur la coopération française avec la Colombie dans le domaine des drogues, OFDT, février 2002, pp. 22-23.

<sup>11</sup> Idem, p.23.

<sup>12</sup> La misma deficiencia en unificar posiciones se vio cuando se trató de definir las posiciones respecto a la decisión de la invasión de Irak.