

# Seguridad multidimensional en América Latina

Fredy Rivera Vélez, editor

# Seguridad multidimensional en América Latina



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura del Ecuador**

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta:

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: junio 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
Estudio introductorio	
<b>Seguridad multidimensional en América Latina</b> .....	11
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 <b>FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD</b>	
<b>Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal</b> .....	37
<i>Mario Constantino Toto</i>	
<b>La Triple Frontera y la amenaza terrorista</b>	
<b>¿Realidad o mito?</b> .....	57
<i>Josefina Lynn</i>	
<b>La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador</b> .....	81
<i>Paulina Larreátegui B.</i>	
<b>La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras</b> .....	99
<i>Ana Laura García</i>	
<b>Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas</b> .....	121
<i>Alba Goycochea</i>	

## FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

**Towards A New Understanding of Civil-Military Relations** . . . . . 143  
*Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei*

**Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático** . . . . . 179  
*Martha Vicente Castro*

**Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú** . . . . . 191  
*Ivette Castañeda García*

**Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres** . . . . . 219  
*Luz Piedad Caicedo*

**Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela** . . . . . 237  
*Xavier Rodríguez Franco*

**La carrera armamentista en Sudamérica** . . . . . 261  
*Gustavo Ernesto Emmerich*

## NARCOTRÁFICO

**Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina** . . . . . 279  
*Anna Ayuso*

**La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos?** . . . . . 307  
*Marie-Esther Lacuisse*

## VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

**Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador** . . . . . 325  
*Norma Alejandra (Marcia) Maluf*

Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica . . . . .	351
<i>Peter Peetz y Sebastian Huhn</i>	
Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana . . . . .	369
<i>Claudia Patricia Gómez Rojas</i>	
Relación entre convivencia y seguridad ciudadana . . . . .	395
<i>Myriam Román Muñoz</i>	
El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la governabilidad de la seguridad urbana . . . . .	413
<i>Elkin Velásquez M</i>	
Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México . . . . .	433
<i>Natalia Gontero</i>	
La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido . . . . .	451
<i>Daniel Pontón C.</i>	
 COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL	
Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití . . . . .	483
<i>Elsa Llenderrozas</i>	
La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas . . . . .	499
<i>Ana Marcela Mungaray Lagarda</i>	

# La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos?

Marie-Esther Lacuisse\*

## Introducción

El tráfico de cocaína hacia Europa crece cada año. En el informe de las Naciones Unidas de 2005 sobre las drogas, se menciona que los decomisos de cocaína en Europa occidental y oriental superaron las noventa toneladas. En 2005, en el territorio de la Unión Europea se decomisó setenta y cinco toneladas, mientras que en los años 1980, la cifra no superó las treinta toneladas<sup>1</sup>. Este aumento de decomisos es relativo al crecimiento del tráfico de cocaína hacia Europa –mientras tanto el tráfico hacia Estados Unidos no bajó de manera significativa– y también al reforzamiento de la cooperación policíaca. Este fenómeno hizo que la Unión Europea (UE) intentase ahora reforzar su política de cooperación con los países andinos, productores de la hoja de coca. Paradójicamente, este aumento de decomisos se produjo en el mismo período en el que se hicieron declaraciones relacionadas al éxito de las políticas de reducción de la oferta que consideraban la disminución de hectáreas de coca (anexo 1).

El tema de la coca y del tráfico de la cocaína se llevó a la agenda europea desde los años 1990; sin embargo parece reciente su apareamiento en los discursos de un *setting* prioritario. La lucha contra la droga fue inscri-

---

\* Phd candidate, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Sciences PO/ CERI.

1 Véase the Outcome of proceeding of High Level Specialised Dialogue on Drugs between the EU and the Andean Community, Brussels, 27 September 2006, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/andean/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/andean/intro/index.htm).

ta por primera vez como uno de los tres ejes de acción de cooperación de la UE en la “Estrategia Regional Comunidad Andina” 2007-2013. Los programas de desarrollo alternativo o sea desarrollo rural integral, tienen ahora más peso en los planes de acción para Bolivia, Colombia y Perú definidos por las Estrategias Países 2007-2013.

El análisis de los programas de acción de la Comunidad Andina (CAN) demuestra también que el problema de las drogas está ahora inscrito no solamente en el marco de la cooperación internacional, sino también dentro de la cooperación política entre los miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú). En el 2005, la CAN aprobó una “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”<sup>2</sup> ante la cual la UE se declaró favorable a cooperar por su implementación para asegurar un enfoque coordinado con la CAN.

Los países andinos estuvieron desde décadas atrás, bajo la influencia de la política extranjera de los Estados Unidos. La política conducida por estos últimos tiene críticas en particular sobre la lucha contra las drogas<sup>3</sup>. La UE, como institución regional supranacional que no depende de una autoridad pública central, intenta promover una acción multilateral y global en materia de drogas, conducida bajo el principio de corresponsabilidad y subsidiaridad que se diferencia de la norteamericana. Para consolidar este enfoque, la UE declaró favorecer en el marco de la cooperación económica y política, las relaciones interregionales a las bilaterales.

En el marco de la globalización, se aumentó las cifras de normas de regulación multi sectoriales y las interdependencias entre estados y una visión común de fenómenos globales hacia el medio ambiente, el cambio climático pero también las drogas; el análisis de la política de la UE en materia de drogas en los países andinos merece un enfoque desde el análisis de las políticas públicas. Esta perspectiva de análisis permite tomar en cuenta el estudio del *policy process* y las interacciones entre niveles de acciones (*multi level approach*). Por eso, hay que presentar la elaboración de la estructura de la política europea en materia de droga desde su inicio y luego

2 Decisión 614, Decimoquinta Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 15 de julio de 2005.

3 Véase por la cuestión de la política norte americana en materia de lucha contra la droga Younger, Coletta, Rosin, Eileen, (2005); Thoumi, Francisco, (2005); Cabieses, Hugo (2005), entre otros.

la evolución de la cooperación con los países andinos, tomando en cuenta el conjunto de instituciones y actores involucrados en esta (internacional, regional, nacional y local). Habría que ver primero si los principios declarados por la UE guían sus aplicaciones y luego los limitantes a las cuales se enfrenta la acción multinivel, en particular con respecto a los nuevos instrumentos puestos en funcionamiento por la UE este último año. Como menciona Robert Putnam en su artículo sobre el juego a dos niveles (Putnam, 1988: 427-460) el multinivel requiere consideraciones más complejas, porque la negociación no se limita a la posición del negociador. La UE defiende una posición, pero detrás se encuentra la complejidad de un conjunto de actores nacionales que no defiende un interés común. Ocurre lo mismo dentro de la CAN entre sus miembros, que además representan estados que no tienen instituciones consolidadas.

#### **Elaboración de la coordinación de la política en materia de drogas dentro de la Unión Europea 1985-1999**

Fue en 1985 que se constituyó el primer grupo dentro del Consejo para trabajar sobre la posición que la UE deberá tener en materia de drogas (CEE hasta 1993) durante las conferencias internacionales de las Naciones Unidas dedicadas a la lucha contra la droga. Sin embargo, la elaboración de la estructura de la coordinación de drogas dentro de la UE no empezó antes de 1990, sin que fuese realmente definida antes de 1999, año de ratificación de los acuerdos de Ámsterdam.

#### **El compromiso de la Unión Europea en la política internacional de lucha contra las drogas 1985-1990**

La Unión Europea se involucró en la lucha contra las drogas con la propagación del VIH causada en parte por la toma de heroína. El consumo de drogas por inyección se convirtió en un problema de salud pública, así como el de crack en los Estados Unidos en el mismo periodo. Este momento corresponde también al fracaso de la Convención Única de 1961,



que preveía una erradicación total de las plantas narcóticas en un periodo de veinte y cinco años.

La formación de un grupo de trabajo sobre las drogas en el Consejo europeo, tuvo por función preparar la Conferencia Internacional sobre el Abuso y el Trafico Ilícito de Drogas organizada en Viena en 1987. El objetivo fue influir sobre la reorientación de la política internacional hacia una política menos represiva y orientada a la reducción de la demanda. Mientras tanto, los Estados Unidos han privilegiado desde siempre una política de reducción de la oferta, una parte de los países de la Unión Europea privilegiaban desde los años 1960 una política de la reducción de la demanda que no llegaron a imponer dentro de la Comisión de las drogas de las Naciones Unidas (CND) (McAllister, 2000). Esta perspectiva estuvo también sostenida por los países productores, entre ellos los países andinos. La Conferencia llegó a la redacción del *Esquema Multidisciplinario Completo para las Actividades Futuras de la lucha contra el Abuso de las Drogas*; sin embargo, este esquema no fue nunca ratificado en beneficio de la Convención Internacional de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de drogas y de los psicotrópicos en 1988. Esta tercera convención internacional excluye, como las demás, toda prerrogativa en términos de reducción de la demanda que integra la noción de corresponsabilidad entre países productores y consumidores.

La UE impulsó algunas medidas en materia de lucha contra la droga que se pusieron en línea con la agenda internacional. Las primeras medidas tomadas por la UE fueron relativas al control sobre los precursores, según el artículo 12 de la Convención de 1988. La UE a través de la DG Trade, añadió una mención especial a la droga al Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (SPG), tarifas arancelarias preferenciales para los productos agrícolas lícitos provenientes de los países terceros en desarrollo, en 1990 para los países andinos exclusivamente al inicio. El año siguiente los Estados Unidos aprobaron la “Ley de Promoción Comercial Andina” (ATPA). Se debe mencionar que esta medida fue tomada después de un pedido de los países andinos hacia la comunidad internacional, para reequilibrar el enfoque represivo de la Convención de 1988. El problema de los precursores se sumó a la agenda de la reunión del G-7 de Houston que se desarrolló el 10 de julio de 1990.

### Elaboración de la coordinación droga interna –de un enfoque sanitario y cooperativo a un enfoque represivo euro centrado–1990-1999

Mientras el Parlamento europeo estaba en favor de la apertura de un presupuesto para las drogas en materia de cooperación a partir de 1987, esta línea horizontal de financiamiento no se realizó antes de 1997.

La coordinación droga dentro de la UE, fue creada entre 1990 y 1991 dentro de la Secretaría General de la Comisión, único órgano transversal de la institución. La coordinación droga fue consolidada con la creación del Observatorio Europeo de las Drogas y de las Adicciones (OEDT) en 1993. El observatorio tenía por misión inicial presentar análisis del consumo de drogas dentro y fuera de la UE. Finalmente, su trabajo se limitó a la elaboración de estadísticas sobre los países de la UE y candidatos. En el mismo año y con la ratificación del Convenio de Maastricht, la coordinación droga fue trasladada a la Dirección General de Justicia y Asuntos Interiores (JAI) para promover una política comunitaria en materia de droga, bajo un enfoque más represivo que lo previsto. La Dirección General de la Salud pública quería y debía, en un primer paso, recuperar la coordinación droga. La JAI limitó el trabajo a los asuntos interiores a Europa. La política en materia de droga se quedó desconectada de la DG Relaciones Exteriores (RELEX) responsable de la política de cooperación internacional con los países terceros bajo la autoridad del Consejo. No es antes del 2005 que el Consejo planificó una estrategia para la expansión de la JAI hacia los países externos. Veremos más en detalle este punto relacionado a la redefinición de los instrumentos de la UE en 2006.

El primer Plan de Acción europeo global en materia de lucha contra la droga (1995-1999)<sup>4</sup> definido en 1994, se concentra en la reducción de la demanda dentro de la comunidad europea y la reducción del tráfico, en el marco de la lucha contra los psicotrópicos y los precursores. Se menciona sin embargo en el mismo plan que la UE debe completar su plan de acción con una parte externa relativa a la cooperación internacional, utilizando instrumentos comunitarios, así como las posibilidades que ofrece

4 Véase SCADPLUS : Plan d'action en matière de lutte contre les drogues (1995-1999) disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c11524.htm>

la Política Extranjera y de Seguridad Común (PESC) de tipo intergubernamental.

En diciembre de 1998, el Consejo Europeo convocado en Viena impulsó la elaboración de una estrategia de lucha contra la droga, tomando en cuenta las nuevas posibilidades ofertadas por el Convenio de Amsterdam, negociado un año antes. Los acuerdos de Amsterdam intensifican el enfoque policíaco de la política de lucha contra las drogas- con medidas que permiten el reforzamiento de la cooperación policíaca al nivel operacional y la creación de una red entre autoridades judiciales para controlar el lavado de dinero. La primera Estrategia antidroga de la Unión Europea (2000-2004) elaborada –antes la UE planificaba únicamente un plan de acción– propone un enfoque integrado y equilibrado entre reducción de la demanda y de la oferta. En el marco del alineamiento de las legislaciones entre los países europeos para luchar contra las drogas, los acuerdos de Amsterdam estipulan también la necesidad de una acción que respete el principio de subsidiaridad. Este principio de acción preserva la soberanía nacional e impulsa que la lucha contra la droga sea mantenida como prioridad tanto en la agenda interna cuanto externa de la UE, según el punto uno de los principios y de los objetivos de la Estrategia<sup>5</sup>. Las autoridades locales y regionales deben asumir un papel importante en el establecimiento de los programas.

### **La cooperación internacional: establecimiento de una coordinación droga dentro de la RELEX**

En la Estrategia 2000-2004, la cooperación internacional para la lucha contra la droga aparece como tal para favorecer el desarrollo alternativo a las drogas. Se diferencia de la política de la reducción de oferta restringida a la lucha contra los precursores y el lavado de dinero. Se presenta como el último punto que cumplir en los objetivos. La inscripción de la cooperación internacional en materia de droga en la agenda de la coordinación droga, que se diferencia de la agenda geográfica por países y regio-

5 Véase la página web de la DG JAI.

nes, corresponde a dos causas que son: la creación de la línea de cooperación norte/sur a dentro de la RELEX en 1997 y la elaboración de una política multilateral de cooperación durante la Sesión Especial de las Naciones Unidas dedicada “ a la cooperación internacional contra el problema internacional de la droga” que se desarrolló en Nueva-York en 1998.

La cooperación norte/sur en materia de droga fue institucionalizada con la creación de la línea de financiamiento horizontal ya propuesta por el Parlamento en 1987. La prioridad se ofrece a los países terceros que han ratificado las convenciones internacionales (1961, 1971,1988) y que respetan los derechos humanos. El artículo cuatro estipula que la UE financiará únicamente programas en el marco de planes nacionales o llevará una ayuda para la consolidación de las instituciones nacionales a cargo de las políticas de drogas. El presupuesto de la línea horizontal era de 12 millones en 1997 y bajó hasta 1,6 millones en 2002 para terminarse en 2003. El cierre de este instrumento responde a la voluntad de la Comisión de racionalizar los presupuestos para promover un modelo europeo de acción pública<sup>6</sup>. La suma de pequeños presupuestos no permite una visibilidad de la cooperación internacional europea ya fragmentada entre diversas estructuras. La RELEX plantea las estrategias y los planes según las directivas del Consejo mientras Europeaid está a cargo de su establecimiento con las delegaciones europeas en los países terceros. Existe también la DG Desarrollo en materia de política de cooperación internacional, que desde la creación de Europeaid (o Aidco) en 2001 tiene únicamente a cargo los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). América Latina depende entonces exclusivamente de Europeaid. La multiplicación de direcciones generales a cargo de la política de cooperación no facilitó la elaboración de una política coherente y creó conflicto de oposición entre ellas. Un grupo de coordinación droga Inter. RELEX fue sin embargo establecido en 2001, en el cual participan las DG mencionadas arriba a fin de consolidar la política externa en materia de drogas. El problema es que la lucha contra la droga hace parte de los programas de la coope-

6 En 2002, el Parlamento no acordó un presupuesto a la línea horizontal de hecho la Comisión no pidió uno en 2003. La reforma de los instrumentos se inició en 2004.

ración europea sin estar inscrita como eje de acción prioritario excepto para América Latina, lo que hace que la política conducida en esta región quede a veces desconectada de la línea general de acción que provoca un falta de apoyo común.

La Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1998 promulgó un enfoque global, multidisciplinario, integrado y equilibrado de la estrategia anti droga, en la cual la reducción de la oferta y aquella de la demanda constituyen factores que se refuerzan mutuamente. Esta declaración está inscrita en la Estrategia anti droga de la UE (2000-2004). América Latina es mencionada como zona prioritaria para la lucha contra la droga. Analizando las interacciones que hubo entre la UE y el Grupo de Río anteriormente a 1998, se comprenderá que el enfoque puesto a la Sesión Extraordinaria así como a la estrategia 2000-2004 es la consecuencia de un diálogo entre ambas partes, la UE y los países latinoamericanos del grupo Río en la Cumbre de Cochabamba de 1996<sup>7</sup>.

### Cuál es el tipo de cooperación entre la UE y los países andinos

Como se mencionó, la agenda de la cooperación internacional depende de la DG RELEX mientras que la de la droga de la DG JAI. El primer acuerdo estructural de cooperación entre la UE y América Latina data de 1993. Se puso en marcha en el marco de un conjunto de actores favorables a la cooperación con América latina en los puestos claves de la Comisión y de la RELEX a partir de 1992<sup>8</sup>. En los acuerdos estructurales de 1993 se menciona ya en el artículo 25, dedicado a la lucha contra la

7 Véase artículo 29 de la VI Reunión Ministerial Institucionalizada del Grupo de Río y la Unión Europea Declaración de Cochabamba, 16 de abril 1996. - Ambas partes consideraron con interés la propuesta de celebrar un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre las drogas y sus problemas conexos. Manifestaron que esa propuesta debería ser tratada por el 39 período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, **que se celebrará en Viena del 16 al 25 de abril de 1996, y por el segmento de alto nivel del Consejo Económico y Social que se dedicará al problema de las drogas y tendrá lugar en Nueva York en junio de 1996-**.

8 Analizando los actores se nota que dos españoles tienen los puestos claves de dirección de la política a la comisión, uno vicepresidente de la Comisión y el otro director de la Dg RELEX. Un portugués era el jefe de unidad América Latina.

droga, la necesidad de promover culturas de sustitución en el marco de la cooperación internacional de la UE con los países andinos. Sin embargo el primer objetivo trata de la reducción de la demanda<sup>9</sup>. Estos acuerdos de cooperación no fueron ratificados antes de 1998, un año después de la planificación de la cooperación norte/sur y fueron redefinidos en 2003 sin estar todavía ratificados. La lucha contra la droga se convierte ahora en prioritaria. El artículo no se limita a mencionar como en aquellos de 1993 *the importance of the international cooperation*, pero declara *the importance of the fight against illicit drugs and related crimes, based on the principles of shared responsibility, comprehensiveness, balance and multilateralism*<sup>10</sup>. La UE declara su aplicación al principio del Estado de derecho pero también a la buena gobernanza, concepto débil que intenta favorecer una visión horizontal de las relaciones contra la verticalidad de la política de un estado nacional. Esta idea de gobernanza se construyó paralelamente a la noción de multilateralismo e interregionalismo en el marco de la globalización.

Entre 1990 y 1998, la acción de la UE en materia de lucha contra las drogas en los países andinos se limitó al SPG, acuerdos bilaterales sobre los precursores con cada uno de los países andinos así como la planificación del Mecanismo de Coordinación y Cooperación (MCC) específico a la cooperación con América Latina en 1995. Mientras la zona América Latina estuvo bajo la misma dirección que Asia y la misma reglamentación relativa a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación con los países en desarrollo<sup>11</sup> para ambas partes, una cooperación especial se puso en marcha con América Latina y en particular con los países andinos por razones de la lucha contra la droga. En 1996, se planificó un diálogo político de alto nivel sobre drogas exclusivo con la zona andina. Sin embargo esta cooperación especial no significó que la ayuda financiera aumentara tanto. Asia queda prioritaria en la agenda de cooperación internacional, en parte porque Afganistán está vinculado a esta zona. Por ejemplo, el presupuesto para Asia es de más de 5,18 millares de euros por el periodo 2007-2013 y el de América Latina de 2,6 millares de euros.

9 Véase Official Journal of the European Communities L127/11, 29 de marzo 1998.

10 Véase [http://ec.europa.eu/external\\_relations/andean/doc/pdca\\_1203\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/andean/doc/pdca_1203_fr.pdf).

11 Véase Reglamento CE n° 443/99 del 25 de febrero 1992.

### El diálogo político sobre drogas

A diferencia de Asia, que impulsó desde 1976 una coordinación droga dentro del ASEAN y programas nacionales de control de drogas, conducida para el liderazgo de Tailandia en materia de drogas, la CAN tardó en planificar un comité de coordinación en este tema. Hay por supuesto relaciones entre las últimas iniciativas andinas y el diálogo político sobre drogas establecido con la UE. Se tiene que considerar también el papel de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CI-CAD). Sin embargo, esta última fue creada bajo el impulso de los Estados Unidos al momento del *boom* del crack.

El inicio del diálogo se impulsó en la cumbre ministerial de Bruselas en 1995 para el control de los precursores. En la Cumbre de Cochabamba los ministros subrayaron la necesidad de mantener un diálogo de alto nivel sobre drogas entre la UE y el Grupo de Río, como aquél entre la UE y los países andinos iniciado algunos meses antes en Roma. Todavía se mantiene este diálogo anual y los miembros de la comunidad andina pidieron la planificación de una reunión anual sobre los precursores que hasta hora se desarrolla únicamente cada dos años. Este diálogo sirvió primero para buscar un consenso sobre interés común frente a la ONUDC. El Plan Panamá aprobado en 1999 reforzó la declaración de cooperación entre ambas partes. Los Estados reafirmaron el papel importante de la CICAD y de la ONUDC, así como de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial para la realización del Plan. A pesar de su voluntad de impulsar una acción multilateral, la UE coordina poco su acción con la CICAD. Así lo menciona Alain Labrousse en su artículo “La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América latina” que relata el hecho de que la cooperación de la UE en la CICAD es únicamente eficiente al nivel de lavado de dinero (Labrousse, 2006). Sin embargo, la UE apoya los programas de la ONUDC y reafirmó en 2005 su convenio con las Naciones Unidas bajo la condición que los programas de reducción de la demanda aumenten. Al nivel europeo, el problema de la coca y del tráfico de cocaína no tiene como para la heroína el establecimiento de un proceso multilateral institucionalizado por el Pacto de París (2003).

Se institucionalizó entre la UE y los miembros de la CAN un diálogo multinivel que integra los niveles regional, nacional e incluso local así como el internacional, por haber ratificado y declarado continuar con principios de las convenciones internacionales de las Naciones Unidas. Este alineamiento de la acción de la UE sobre la agenda internacional de la ONUDC puede explicarse en parte, porque los programas de cooperación de la UE son mucho más importantes respecto a la reducción de la oferta que a la reducción de la demanda hasta 2004 (Anexo 2). Una programación que va a contra de sus declaraciones a favor de programas sostenidos para reducir la demanda.

### Aspectos concretos de la cooperación en materia de drogas

La UE promueve la integración regional como tema de cooperación prioritario para favorecer una cooperación regional. Sin embargo, en asunto de drogas, la cooperación se hace sobre todo con los gobiernos nacionales. Los ejes de acción con la Can son pocos y el presupuesto bajo. El primer plan PRECAN para controlar los precursores recibió un presupuesto de 1,6 millones de euros apoyado también para la ONUDC. El presupuesto de la Estrategia Comunidad Andina 2002-2006 no superó los 29 millones de euros. Para la Estrategia andina de la UE 2007-2013, el presupuesto previsto es de 50 millones de euros entre los cuales unos 15 o 20 serán destinados a la lucha contra la droga para proseguir el PRECAN, así como una posible ayuda prevista a la CADA para estructurar su política en materia de desarrollo alternativo a partir de 2009. Los presupuestos son mínimos y poco significativos frente a los discursos.

Este paradoja proviene del hecho que la política de cooperación depende de los recursos de los estados miembros que prefieren financiar programas binacionales. Mientras se implementaron algunas iniciativas en materia de reducción de la demanda, la lucha contra la droga es relativa a los programas de desarrollo integral. A diferencia de los Estados Unidos, la UE se opone a la erradicación obligatoria antes de implementar un programa de desarrollo en la zona. Sus programas tampoco se limi-

tan a culturas de sustitución<sup>12</sup>. Como la cooperación de la UE se apoya sobre los planes definidos por los gobiernos nacionales se comprenderá que la cooperación regional no es viable y no responde al principio de subsidiaridad. Además la DG RELEX tiene todavía una política comunitaria limitada.

El presupuesto europeo para los países andinos aumentó gradualmente. De 408 millones para el periodo 2002-2006 pasó a 713 millones de euros para el periodo 2007-2013. Desde 2002, los planes de cooperación para cada país necesitan la elaboración previa de una estrategia. Sin embargo, las estrategias 2000-2004 fueron elaboradas después del establecimiento de los programas. Entonces, el presupuesto 2002-2006 cubre quizás el inicio de los programas que para Bolivia empezó en 1998 y en Perú en 2002. En los asuntos de lucha contra las drogas, la UE financió el Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo al Chapare (PRAEDAC) de una suma de 19 millones de euros y un presupuesto del gobierno boliviano de 5,65 millones de euros. En Perú, la UE colaboró con 22,6 millones de euros para el Programa de Desarrollo Alternativo en las áreas Pozuzo-Palcazu (PRODAPP) que se acabará en 2008 y el gobierno peruano aportó 9,4 millones.

### **Redefinición de los criterios de cooperación con la reestructuración de los instrumentos: una agenda para la lucha contra las drogas en la zona andina**

En el marco de la prevención de los conflictos y del terrorismo, integrado a la política exterior de la UE desde la declaración de la lucha contra el terrorismo el 25 de marzo 2004, el Parlamento europeo y el Consejo instituyeron un instrumento de estabilidad el 15 de noviembre 2006<sup>13</sup> (CE N°1717/2006). Se divide en dos partes que corresponden, la primera a una ayuda a los países confrontados a un conflicto y la otra a los países estables para luchar contra los riesgos de terrorismo, así como los de

12 Véase la declaración Véase Journal Officiel de l'Union européenne L327/1, del 24 de noviembre 2006.

13 Véase Journal Officiel de l'Union européenne L327/1, del 24 de noviembre 2006.

las drogas. Este instrumento depende casi exclusivamente de la PESC con poca capacidad de influencia de la Comisión a la cual pertenece la DG RELEX. El plan 2007-2009 dedica la totalidad de su presupuesto a la lucha contra las drogas en Afganistán.

El 18 de diciembre 2006, el Parlamento y el Consejo aprobaron el reglamento de un nuevo instrumento de financiamiento de cooperación para el desarrollo (DCI) (CE N°1905/2006)<sup>14</sup>. EL DCI aboga la mayoría de los reglamentos en materia de cooperación establecidos desde los años 90<sup>15</sup>. El objetivo fue establecer un instrumento global que favorezca una acción multilateral. La elaboración del instrumento se conformó con los objetivos del Milenario para el desarrollo, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2000 y de la reglamentación de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) entre otros. Este instrumento se comparte entre programas geográficos y temáticos. La lucha contra las drogas está excluida de los programas temáticos (artículo 14) y tendría que no pertenecer a los programas geográficos porque las medidas del reglamento del instrumento de estabilidad no deberían beneficiar de un financiamiento del DCI. Esta mención vale sin embargo sobre todo para la prevención en materia de estados débiles, conflictos, catástrofes naturales.

El SPG especial droga desapareció también como consecuencia de un reclamo de la India que rechazaba el estatuto especial reservado a los países andinos. Ahora, el SPG acordado a los países andinos, se conforma como tarifas preferenciales para favorecer la buena gobernanza. Los cambios de términos que responden a una voluntad internacional de globalizar la acción pública, hacen que la cooperación en materia de drogas sea integrada a los conceptos de gobernanza sin que el problema mismo sea inscrito en la agenda global. De la misma manera, el desarrollo alternativo o integral podría ser asimilado a una política del medio ambiente.

14 Véase Journal Officiel de l'Union européenne L378/41, del 27 de diciembre 2006.

15 Los reglamentos abrogados son los siguientes: Reglamento (CE) No 2112/2005 DU CONSEIL del 21 de noviembre 2005 relativo al acceso a la ayuda exterior de la comunidad, Reglamento CE N° 443/99 del 25 de febrero 92 relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación con Asia y América Latina ya modificado por el 2112/2005.

## Conclusión

Parece que la política de la Unión Europea sufre de un desfase entre su declaración y su aplicación. Mientras en los planes de cooperación con los países andinos la lucha contra la droga está puesta como un eje de acción prioritaria, los instrumentos no permiten un financiamiento consecuente para este tipo de cooperación. La fragmentación y la falta de coordinación entre las direcciones generales no favorecen el establecimiento de programas que corresponde al discurso. En términos de cooperación internacional en materia de drogas, la política de la UE no subraya las decisiones intergubernamentales, lo que complica el establecimiento de una acción multilateral a pesar de un diálogo sostenido. De manera general, mientras la JAI reestructuró reciente la parte externa de su política, la falta de coordinación restringe las posibilidades de la cooperación internacional de la UE en materia de drogas porque el enfoque está puesto dentro del territorio europeo y en términos de seguridad.

## Anexos

Anexo No. 1									
Producción en hectáreas de hoja de coca, 1986-2005									
Producción en hectáreas de hoja de coca									
	1986 (report 1997)	1990	1996	1999	2000	2001	2004	2005	2006
Bolivia	25800	50300	48100	21800	14600	21600	27700	25400	27500
Colombia	24200	40100	67200	160100	163300	102000	80000	86000	78000
Perú		121300	94400	38700	43400	46700	50300	48200	51400
Perú informe 1997	150400	210000							

Fuente : Informe 2006 y 2007 sobre las drogas, Naciones Unidas  
Hectáreas : fuente US department

Anexo No. 2 - Temáticas de la totalidad de los programas en material de lucha contra la droga financiados por la Unión Europea a partir de diciembre 2004		
Temas	Cifra de proyectos	Presupuesto
Consolidación institucional	20	5.223.946€
Desarrollo alternativo	44	338.243.128€
Control de los precursores	7	1.697.901€
Lavado de dinero	26	10.608.870€
Otras reducción de la oferta	172	116.457.400€
Reducción de la demanda	83	54.420.666€
Total	352	526.651.911€

Fuente : Grupo horizontal drogas, Unión Europea, CE n°9376/06,  
The Level of Funding and the Geographic and Thematic Distribution of EU Drug Projects.

## Bibliografía

- Cabieses, Hugo (2005) *Hablan los diablos*. Quito: Abya Yala.
- Labrousse, Alain (2006) « La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea América latina » en Camacho, Alvaro (ed) *Narcotráfico : Europa, Estados Unidos, América Latina*, OBREAL, Barcelona.
- McAllister, W.B. (2000) *Drug diplomacy in the twentieth century : an international history*, London, New York, Routledge.
- Muller, Pierre, Surel, Yves (1998) *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Paris.
- Petitville, Franck, Smith, Andy (2006) *Analyser les politiques publiques internationales*, *Revue Française de Science Politique*, vol 56, n°3.
- Putnam, Robert (1998) « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, Vol. 42, pp. 427-460.
- Younger, Coletta, Rosin, Hielen (2005), *Drogas y democracia en América latina: el impacto de la política de los Estados Unidos*, Wola, Washington.
- DG RELEX sección América Latina: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/la/index.htm)
- DG JAI coordinación especial droga [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/drugs/fsj\\_drugs\\_intro\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/fsj_drugs_intro_fr.htm)
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas <http://www.cicad.oas.org/>
- Sistema de Información de Desarrollo Alternativo para la Región Andina (SIDARA) <http://www.comunidadandina.org/exterio/sidara.htm>
- Thoumi, Francisco (2005) “The causes of illegal drug industry growth in the Andes, anti-drugs policies and their effectiveness”. Documento de trabajo No.3. CEODD. Banco Mundial.