

Colombia internacional  
Universidad de los Andes  
infcisoc@uniandes.edu.co  
ISSN (Versión impresa): 0121-5612  
ISSN (Versión en línea): 1960-6004  
COLOMBIA

2007  
Giovanni Molano Cruz  
EL DIÁLOGO ENTRE LA COMUNIDAD ANDINA Y LA UNIÓN EUROPEA SOBRE  
DROGAS ILÍCITAS  
*Colombia internacional*, enero-junio, número 065  
Universidad de los Andes  
Bogotá, Colombia  
pp. 38-65

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

---

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>



# **EL DIÁLOGO ENTRE LA COMUNIDAD ANDINA Y LA UNIÓN EUROPEA**

sobre drogas ilícitas

---

## **DIALOGUE BETWEEN THE ANDEAN COMMUNITY AND THE EUROPEAN UNION**

on Illicit Drugs

---

**Giovanni Molano Cruz\***

---

recibido 30/04/07, aprobado 28/05/07

## Resumen

Las relaciones de Colombia con la Unión Europea sobre drogas ilícitas pasan por el « *Diálogo Especializado de Alto Nivel entre la Unión Europea y la Comunidad Andina sobre drogas* », del cual Colombia ocupa actualmente la co-presidencia. La pregunta que guía este artículo es cómo la cooperación entre estos dos bloques regionales contribuye a hacer frente al fenómeno de drogas ilícitas. Son presentadas las orientaciones de la estructura internacional de control político de drogas ilícitas y las políticas anti-drogas en la Comunidad Andina y Unión Europea. Enseguida son precisados actores, mecanismos e instrumentos del Diálogo euroandino sobre drogas ilícitas con el fin de examinar su dinámica y funciones como espacio interregional.

**Palabras clave:** sociología de las relaciones internacionales, interregionalismo, política internacional de drogas, cooperación Unión Europea – América Latina, Comunidad Andina, Colombia.

## Abstract

Colombian relations with European Union on the issue of illicit drugs are mediated by the « *Diálogo Especializado de Alto Nivel entre la Unión Europea y la Comunidad Andina sobre drogas* », of which Colombia currently occupies the vice presidency. The underlying question that this articles tries to address is how cooperation between these two regional blocks contributes to combatting the illicit drug problem. The general orientations of the international political control structure for illicit drugs is presented, as well as the antidrug policies of the Andean Community and the European Union. Next, the actors, mechanisms and instruments used by the Euroandean dialoue on illicit drugs are presented in order to examine their dynamics and functions as an inter-regional space.

**Key words:** Sociology of international relations, inter-regionalism, international drug policy, European Union-Latin American cooperation, Andean Community, Colombia.

\* Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Estudios del Desarrollo de la Universidad de Ginebra, Suiza. Maestría en Relaciones Internacionales de Universidad Paris 1 Panteón-Sorbona, Francia. Actualmente se encuentra en proceso de finalizar su Ph.D. en Ciencia Política en la Universidad Paris 1 Panteón-Sorbona, Francia. Correo electrónico: Giovanni.MolanoCruz@malix.univ-paris1.fr

El objetivo de este artículo es contribuir a la comprensión de las formas y espacios de acción de la política exterior colombiana a través de la presentación de un estudio preliminar sobre el Diálogo Especializado Unión Europea – Comunidad Andina sobre drogas ilícitas, del cual Colombia ocupa actualmente la co-presidencia en representación de la Comunidad Andina, CAN<sup>1</sup>.

En un libro reciente que reúne trabajos de expertos mundiales sobre políticas de drogas ilícitas se afirma: “Que sí hay alternativas, que los colombianos podríamos aspirar a no ser víctimas de la combinación del narcotráfico y esas políticas punitivas [promovidas por los Estados Unidos], se infiere de las descripciones y análisis que presentan [...] Georges Estievenart [sobre la estrategia anti-drogas de la Unión Europea y América Latina] y Alain Labrousse [sobre la cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina]” (Camacho Guizado 2006: XXI). La Unión Europea, UE, es en efecto frecuentemente percibida (por la opinión pública), analizada (por académicos) y presentada (por funcionarios europeos y colombianos) como un actor alternativo para Colombia ante la llamada « guerra contra las drogas » liderada por los Estados Unidos.

Ahora bien, las relaciones de Colombia con la UE sobre drogas ilícitas están institucionalizadas en el « Diá-

logo Especializado de Alto Nivel entre la Unión Europea y la Comunidad Andina sobre drogas », creado por los dos grupos regionales en el marco de sus relaciones de cooperación. Por definición, este Diálogo está orientado hacia la regulación de un asunto transnacional. Una pregunta que surge es ¿cómo la cooperación entre estos dos bloques regionales contribuye a hacer frente al fenómeno de drogas ilícitas? Para responder este interrogante propongo un enfoque analítico interregional.

Las primeras investigaciones sobre relaciones interregionales se realizan durante la guerra fría. En 1968 Kaiser hace un estudio de las interacciones entre sub-sistemas regionales que busca sin éxito estimular nuevas investigaciones en este campo (Kaiser, 1968). Es la renovación y multiplicación mundial de acuerdos regionales durante los años noventa, el fenómeno que genera estudios sobre las relaciones interregionales (Hanggi *et al* 2006, Söderbaum *et al* 2005). Estos trabajos tienden a enfocar el análisis en la acción y políticas de la UE en sus relaciones con otros grupos regionales. No obstante, como perspectiva analítica el interregionalismo permite evitar la frecuente visión unilateral de los estudios sobre las relaciones Unión Europea-América Latina (Molano Cruz 2007). Así, en el caso de Colombia, por ejemplo, De Lombaerde se pregunta “si las políticas de la UE hacia el país se ade-

1 Este artículo se basa en una ponencia presentada en el simposio « Integración regional, cooperación interregional y gobernanza global: las implicaciones de las estrategias interregionales europeas para América Latina », organizado por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, el 13 de abril de 2007, en el marco del V Congreso Europeo de Latinoamericanistas, y en una serie de entrevistas con funcionarios europeos y diplomáticos realizada en Bruselas durante el primer semestre de 2007. Muy sinceramente agradezco a estas personas por su tiempo y amable colaboración, y a Carlos Quenan y a los dos evaluadores anónimos de *Colombia Internacional* por sus pertinentes comentarios y sugerencias a una primera versión de este texto. Ellos no tienen ninguna responsabilidad sobre lo que aquí se expone.

Este trabajo se ha realizado con el apoyo del Programa Alban de la Unión Europea para América Latina N° E04D041993CO.

lantan sobre un modelo interregional”. Su reflexión parte del contexto de las relaciones CAN-UE, pero se concentra en el análisis de las acciones e iniciativas europeas (De Lombaerde *et al* 2006: 18-24). De igual forma, autores interesados en la cooperación entre la UE y América Latina sobre drogas ilegales han privilegiado describir la normativa comunitaria europea sobre el tema, sin considerar el espacio mundial en donde se desarrolla dicha cooperación (Laurent 1997; Estievenart 2006; Labrousse 2006). Sin embargo, como fenómeno social la cooperación no tiene un sentido único. Por análisis interregional entiendo entonces el estudio de la relación entre grupos regionales en la arena global.

El propósito de este artículo es precisar el proceso que explica la cooperación euroandina sobre drogas ilícitas, el tipo de actores que la realizan y los criterios que orientan sus prácticas sociales. Inicialmente son presentados los principios de la estructura internacional de control político de drogas ilícitas y las políticas anti-drogas en la UE y la CAN. Enseguida son identificados los instrumentos de cooperación y los interlocutores del Diálogo euroandino, con el fin de examinar su dinámica y sus funciones como espacio interregional.

## **I. Marco mundial de control de drogas ilícitas**

En 1988 el asunto de las drogas ilegales se consolida como tema de la agenda internacional con la firma de la

Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, conocida como Convención de Viena. En esta convención los estados firmantes se comprometieron a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito: cultivo, fabricación, distribución, venta, posesión y blanqueo de dinero relacionado con estupefacientes y sustancias psicotrópicas. En el preámbulo los delegados de los estados expresaron una profunda preocupación por la magnitud y tendencia creciente de la producción, demanda y tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas « que representan una grave amenaza para la salud física y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad ». Señalaron, además, que los vínculos entre el tráfico ilícito de estupefacientes y actividades delictivas atentan contra la economía lícita y amenazan « la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados ».

En la Organización de las Naciones Unidas, ONU, el núcleo de control de drogas ilícitas está conformado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONUDD, la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes y la Comisión de Estupefacientes, CE. Pero otras organizaciones multilaterales del sistema de las Naciones Unidas y entidades intergubernamentales también se ocupan del tema<sup>2</sup>. La racionalización

2 En el sistema de las Naciones Unidas también se ocupan de drogas ilegales los programas para el desarrollo y sobre el sida y la Organización Mundial de la Salud. Dentro de las instituciones intergubernamentales sobresalen la Oficina Internacional de Policía Criminal, el Grupo de Acción Financiera, GAFI, y la Organización Mundial de Aduanas. La Convención de Viena de 1988, así como las otras convenciones internacionales sobre el tema y una lista con las direcciones electrónicas de las organizaciones internacionales, regionales y nacionales vinculadas con el asunto de drogas de uso ilícito, son disponibles en [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

dad de la Convención de Viena puede resumirse en: 1) corresponsabilidad de los países productores y consumidores; 2) reducción de la oferta y la demanda; 3) establecimiento por los estados firmantes de estrategias integrales, estructuradas y jerarquizadas a nivel nacional; y 4) coordinación internacional de actividades relativas al control de drogas de uso ilícito. Sin que la naturaleza obligatoria de sus disposiciones sea precisada (Botero 1989) las prioridades de las acciones basadas en esta convención son la oferta y su reducción. Así, entre 2002 y 2003 de un presupuesto de 198.9 millones de dólares en la ONUDD el 20.8% fue para acciones de prevención y reducción del abuso de drogas ilegales (Jelsma *et al*, 2004: 8). En la práctica si la reducción de la producción exige cooperación internacional, la reducción del consumo es responsabilidad de cada país. En el caso de la cocaína, particularmente, el énfasis en la reducción de la oferta -que implica represión y medidas de control en cultivos, procesamiento y tráfico- se hace en los países donde se concentran los productores, mientras que en los países donde está el mayor número de consumidores prácticamente no se hacen exigencias internacionales.

Los principios, normas y procedimientos de toma de decisiones del marco mundial de control de drogas ilícitas resultan de un proceso de relaciones asimétricas entre actores, en el cual priman orientaciones prohibicionistas de « *transnational moral entrepreneurs* » estadounidenses (Nadelmann Ethan 1990). Sin embargo, el enfoque prohibicionista y los acuerdos que surgen de la estructura internacional de control político de drogas ilícitas no

están exentos de conflictos, debates y diferencias entre sus actores (Jelsma 2003). La Convención de Viena regula la cooperación intergubernamental en la lucha contra las drogas y establece que los estados deben actuar a través de organizaciones internacionales y regionales. En junio de 1998, la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre drogas ilegales expidió una Declaración Política y estableció unos principios de acción. En la declaración se expresó la preocupación de los gobiernos por los vínculos de la producción y el tráfico ilícito de drogas con grupos terroristas, el crimen transnacional organizado y el tráfico ilícito de armas. Mientras que los principios fueron: 1) un plan para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes anfetámnicos y sus precursores; 2) la fiscalización de precursores; 3) medidas para promover la cooperación judicial; 4) medidas contra el blanqueo de dinero; y 5) cooperación internacional para erradicar cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo. La Asamblea de 1998 también reiteró el papel de las organizaciones regionales como medios y actores de la lucha anti-drogas y solicitó reforzar mecanismos regionales y sub-regionales y la cooperación multilateral, regional y bilateral. Sin embargo, incluso antes de la Convención de Viena las drogas ilegales ya eran un tema del regionalismo andino y europeo.

## II. El ordenamiento institucional andino sobre drogas ilícitas

En 1985 el Parlamento Andino declaró « el narcotráfico como delito contra la humanidad », señalando que « la producción y el consumo de drogas genera problemas de carácter

social, económico, cultural y político», y exhortando a «los gobiernos a contribuir a la creación de mecanismos internacionales para intensificar la lucha contra la producción ilegal, el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas » (Secretaría General de la CAN, 2000a: 39). Al año siguiente, a nivel andino, se firmó el Convenio Rodrigo Lara Bonilla de Prevención del Uso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y, a nivel continental, se creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas, CICAD. De su parte el Consejo de Presidentes adoptó en 1989 la Convención de Viena y la Comisión andina estableció el Plan de Acción para la Sustitución y Desarrollo Alternativo en las zonas productoras de coca.

A comienzos de los años noventa la diplomacia de los países andinos era muy activa en temas relacionados con drogas ilegales, debido en parte a que en toda la región la violencia de problemas políticos o sociales estaba vinculada con el cultivo, la producción y el tráfico de drogas ilícitas. En este contexto, en febrero de 1990, se reunieron en Cartagena los Presidentes de Bolivia, Colombia y Perú con el Presidente de los Estados Unidos. Allí, se reiteraron los principios de las Naciones Unidas sobre lucha anti-drogas y fueron anunciadas iniciativas comerciales para mitigar el impacto social y económico de dicha lucha. Dos meses después, el Presidente colombiano Virgilio Barco (1986-1990), con un país asediado por el terrorismo de narcotraficantes, presentó en Bruselas el Plan Especial de Cooperación Económica. El Parlamento Europeo respondió a la iniciativa colombiana con una resolución que sugería a la Comisión Euro-

pea proveer recursos financieros para Colombia en su lucha contra drogas ilegales. Luego, en octubre, la Comisión Europea decidió otorgar a productos de Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, un acceso preferencial al mercado europeo, conocido como SGP-drogas, que en 1995 incluyó a Venezuela.

Con el lanzamiento del objetivo andino de una política exterior común se consolida la elaboración de una política regional sobre drogas ilícitas. En mayo de 1999 el Consejo de ministros de relaciones exteriores adoptó en efecto los lineamientos de la Política Exterior Común de la CAN y señaló la necesidad de que los países articularan una posición conjunta que se constituyera «en la contribución de la CAN a la lucha internacional contra el problema mundial de la droga» (Secretaría General de la CAN 2000a: 48). En octubre del mismo año, en la CICAD fue aprobada la creación del Mecanismo de Evaluación Multilateral, el cual había sido propuesto en 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas por los países andinos en respuesta a la «certificación unilateral anual del Gobierno de los Estados Unidos». En 1999 también fue inaugurada en Lima la Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Anti-drogas.

La política andina contra drogas ilegales se fundamenta en la interpretación de que su producción, tráfico y consumo constituyen un problema transnacional que «amenaza la salud y el bienestar de los seres humanos» y «afecta las bases culturales, económicas y sociales» de los países (Secretaría General de la CAN 2000b: 2). Para ejecutar los programas de esta política fue creado en 2001 el Comité Ejecu-

tivo de coordinación en la lucha anti-drogas y en 2003 el Comité Andino para el Desarrollo Alternativo. También ha sido adoptada una serie de Decisiones –instrumentos directamente aplicables en los países miembros y de implementación obligatoria– sobre lucha anti-drogas que abogan por: la profundización de la integración, las responsabilidades conjuntas, la cooperación política y social (Decisión 505 de 2001), el control de sustancias químicas utilizadas en la producción de drogas ilícitas (Decisión 602 de 2005) y el desarrollo alternativo integral y sostenible (Decisión 614 de 2005)<sup>3</sup>. Los campos de acción de las instituciones andinas en la lucha anti-drogas son: 1) las políticas nacionales – particularmente en su acciones de control de la producción, erradicación de cultivos, desarrollo alternativo, desmantelamiento de infraestructura de producción y transporte, lavado de activos, reducción de la demanda–; 2) las estrategias binacionales adelantadas con base en acuerdos bilaterales y comisiones de vecindad–; 3) el fortalecimiento de una estrategia andina para la armonización de legislaciones, la capacitación de funcionarios y la capacitación de recursos de ayuda técnica y financiera internacional; y 4) la coordinación de posiciones conjuntas.

En la región andina son crecientes los problemas de consumo de drogas ilícitas en las grandes ciudades pero las políticas se focalizan en combatir la producción y el tráfico. Las políticas nacionales sobre reducción de la demanda incentivan la participa-

ción de organizaciones no gubernamentales (Secretaría General de la CAN 2000a: 80-84). Como componente de la Política Exterior Común de la CAN el tema de drogas ilegales es competencia del Consejo Presidencial, que establece las directrices, y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que formula la política exterior y coordina la acción externa. Así, mientras el contenido de la política andina sobre drogas ilegales es resultado de la coordinación intergubernamental, la Secretaría General –con sus comités especializados– ejecuta planes, asesora, coordina actividades y reuniones de los estados miembros y mantiene relaciones con organizaciones regionales y de cooperación. La normativa institucional de la CAN sobre lucha anti-drogas es muy avanzada pero las limitadas condiciones materiales, la escasa disponibilidad de recursos financieros, el incumplimiento de normas por parte de los estados, e incluso su deficiente colaboración en la transmisión de información<sup>4</sup>, reducen las posibilidades para llevar las ideas a la práctica. Sería muy osado argumentar que existe una política exterior común andina en el tema de drogas ilícitas. No obstante, sí existen acciones coordinadas de los países miembros en la escena internacional.

A través de la CAN los estados proyectan y refuerzan sus políticas nacionales en la arena global. En 2003, por ejemplo, bajo la Secretaría de la CAN del colombiano Guillermo Fernández de Soto, representantes del

3 Disponibles en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

4 Este aspecto es señalado frecuentemente en los informes de la Secretaría General de la CAN sobre el Plan Andino de Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos, disponibles en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)



gobierno de Colombia ocupando la presidencia de la CAN promovieron en la CE de las Naciones Unidas, con el apoyo de sus homólogos andinos, la adopción de dos resoluciones con base en proyectos nacionales<sup>5</sup>. Los países andinos tienen múltiples acuerdos bilaterales sobre lucha anti-drogas pero la Unión Europea es el único grupo de integración en el mundo con el cual la CAN ha establecido un diálogo institucionalizado sobre drogas ilegales.

### **III. Contenido y medios de la política europea sobre drogas ilícitas**

En 1986, frente al creciente consumo de drogas ilícitas el Parlamento Europeo, PE, elaboró un informe que dio origen a una resolución que invitaba a la Comunidad Europea a reforzar la reducción del consumo y a actuar a nivel internacional. Un año después fue creada una línea presupuestaria anti-drogas para los llamados países en desarrollo y el Consejo decidió que la Comisión participara en la Conferencia internacional que concluiría con la Convención de Viena. Con la adhesión de la Comisión a esta convención el 31 de diciembre de 1990 los estados miembros de la UE se vieron impulsados a adoptarla. En este mismo año la Comisión integró el Grupo de Dublín, que fue creado por iniciativa estadounidense y es un órgano que se reúne periódicamente en Bruselas para discutir políticas anti-drogas. Sus miembros son los estados de la UE, Australia, Canadá, Japón, Noruega, los Estados Unidos y la ONUDD. El Grupo de Dublín es un

“mecanismo informal y flexible de consultación y coordinación” (Council of EU, 2006b). Sin embargo, su papel en el control político mundial de drogas ilegales no es anodino. Dividido en sub-grupos regionales que cubren todo el mundo, su objetivo es tratar los problemas de producción, tráfico y demanda de drogas ilícitas, pero excluye los países donde se concentran productores y exportadores de drogas ilegales. Cualquier nuevo miembro debe ser “donante de ayuda internacional anti-drogas” (Council of EU, 2006b: 2).

En 1990 fue lanzado el primer plan comunitario europeo de lucha contra drogas ilegales, y en 1995 el siguiente plan quinquenal estableció que el tema fuera incluido en el diálogo político con terceros países. Sobre el fenómeno de drogas ilícitas, a nivel interno comunitario, algunos países optan por la prevención, la educación y, en algunos casos, la despenalización; otros tienen mayor disposición a reprimir drogas ilegales y consumidores. Pero a nivel comunitario el tema es un problema de salud pública y reducción del daño del consumo. De hecho, la estrategia europea sobre drogas ilegales para 2005-2012 adoptó el concepto de reducción del daño del consumo para toda la UE (Consejo de la UE, 2004).

A nivel externo, la lucha contra drogas ilegales está presente en las políticas que conforman la acción exterior de la UE: la Política Comercial Común, la Política de Cooperación al Desarrollo y la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC. Pero el

5 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2003), Noticias “*Canciller logra adopción de siete resoluciones en Comisión de Estupefacientes*” [www.minrelext.gov.co](http://www.minrelext.gov.co) [Consultado el 26 de abril de 2007].

asunto es tratado principalmente bajo las políticas comunitarias de Cooperación al Desarrollo –a través de ayuda financiera y técnica- y de Comercio –por medio de preferencias comerciales y acuerdos sobre productos químicos. De acuerdo con Javier Solana, el Alto Representante de la PESC, “la UE presta ayuda al Gobierno y a la sociedad civil para el restablecimiento de la paz en Colombia, para garantizar los derechos humanos y mejorar las condiciones de la vida de los ciudadanos y erradicar la violencia generada por los grupos armados ilegales, terrorismo y el tráfico de drogas”<sup>6</sup>. Las decisiones del Consejo relativas a medidas contra el terrorismo incluyen los grupos guerrilleros y paramilitares pero, hasta ahora, ni la resolución política y negociada del conflicto armado ni la hecatombe humanitaria en Colombia han sido objeto de una posición o acción común de la PESC, las cuales son los instrumentos que permiten al Consejo el establecimiento de objetivos, medios, condiciones de aplicación y enfoques comunes para los estados miembros en situaciones concretas. La catástrofe humanitaria colombiana y los estragos del conflicto armado sí han sido objeto del instrumento más utilizado de la PESC: las declaraciones.

La actual estrategia europea anti-drogas ilegales establece que el control de la oferta debe integrar diferentes áreas y que el tema sea incorporado en la cooperación europea para el desarrollo. La UE define como zonas prioritarias de su acción exterior

sobre drogas ilícitas: América Latina y el Caribe, Asia Central y África Austral y Occidental. Su política con terceros países y grupos regionales tiene como objetivos: 1) la reducción de la demanda, a través de proyectos financiados por la Comisión pero ejecutados frecuentemente por ONG; 2) la reducción del tráfico, el control de precursores químicos y la lucha contra el blanqueo de dinero, como complemento a las acciones de las agencias de las Naciones Unidas; y 3) el desarrollo alternativo.

Una agencia comunitaria –el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía, OEDT- y una intergubernamental –la Oficina Europea de Policía, Europol-, junto con una multiplicidad de oficinas dispersas en las instituciones comunitarias conforman el marco institucional de la política sobre drogas ilegales (Comisión Europea 2002). Pero en la Comisión la Unidad de Coordinación anti-drogas, en el Consejo el Grupo Horizontal Drogas y el Grupo Tráfico Ilícito, y en el Parlamento la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos del Interior, son las unidades encargadas del asunto de drogas ilícitas<sup>7</sup>. El punto sensible de la elaboración y decisión de la política sobre drogas ilegales de la UE es el Consejo. La política europea de drogas es competencia de la coordinación entre estados. Así, un gobierno como el de Reino Unido coopera con los Estados Unidos en iniciativas anti-droga y apoya con ayuda militar a Colombia en temas

6 “Trabajamos por la Paz de Colombia” entrevista a Javier Solana de la corresponsal del diario colombiano *El País*, durante la IV Cumbre eurlatinoamericana. Disponible en [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [consultado el 19 de mayo de 2006].

7 Entrevista del autor con un funcionario de la Dirección de Justicia y Libertad de la Comisión Europea, entidad donde se encuentra la Unidad de Coordinación de la Lucha contra la droga de la Comisión. Bruselas, febrero 7 de 2007.

anti-droga, al mismo tiempo que canaliza sus políticas al respecto en la UE y órganos multilaterales (Grugel *et al* 2006: 293)<sup>8</sup>. Pero la Comisión -con poderes de ejecución del presupuesto, aplicación de políticas comunes, derecho de iniciativa legislativa y negociación en relaciones exteriores- y el Parlamento -con poderes legislativo y presupuestario de co-decisión con el Consejo y de control político sobre la Comisión- son independientes de los gobiernos nacionales y tienen responsabilidades en la realización de la política sobre drogas ilícitas. Según Estievenart y Labrousse, aspectos como estos de tipo burocrático afectan la ejecución eficiente de la política anti-drogas (Estievenart 2006: 33; Labrousse 2006: 57-58). Sin embargo, las deficiencias del modelo organizacional burocrático no impiden que la política europea sobre drogas ilícitas tenga una presencia concreta en la escena global. Además de su participación en el Grupo de Dublín, la UE y sus países miembros son los principales proveedores de fondos para los programas contra drogas ilícitas de las Naciones Unidas. Y la delegación en Viena de la Comisión, que participa como observador en la CE, dedica una parte importante de sus actividades a proporcionar informaciones y facilitar contactos entre los servicios de la Comisión y los organismos competentes en materia de drogas ilegales de las Naciones Unidas que tienen su sede en la capital austriaca.

Así, en 1997 la Comisión promueve la organización en República Dominicana de la primera reunión de la ONU para evaluar el Plan de Acción de Coordinación y Cooperación para la Fiscalización de Drogas en el Caribe, creado en mayo de 1996 en Barbados por iniciativa de Francia, Inglaterra y Holanda. En esta reunión el entonces director de la ONUDD, Pino Arlacchi, aseguró que el “Plan de Barbados” era el « primer esfuerzo concreto para proponer una solución realmente regional que sea tanto balanceada como integrada en naturaleza [y ofrecía] el prospecto de una mejor coordinación entre las agencias nacionales, bilaterales y multilaterales para enfrentar el problema de la droga». De su parte, la Comisaria de Justicia e Interior de la UE, Anita Gradin, para explicar por qué “la batalla contra las drogas ocupa el primer lugar en la agenda política de la Unión Europea” afirmó que “la razón es el estrecho enlace entre la naturaleza fronteriza-internacional del problema de las drogas y nuestros esfuerzos por crear un área de libre movimiento de mercancías, servicios, capitales y personas”. La Comisaria europea informó, además, que el “Plan de Barbados” contenía las recomendaciones hechas por expertos estadounidenses en colaboración con sus contrapartes europeas en el Caribe<sup>9</sup>. Este Plan, financiado principalmente por los Estados Unidos y la UE, finalizó en 2001 pero sentó las bases para una cooperación vigente. Puesto que, por una parte, los tres paí-

8 En el mismo sentido debe ser considerada la ayuda militar –en armas, equipos, asesoría técnica y estratégica- del gobierno español al gobierno colombiano anunciada en 2003. Ver: Quevedo *et al*, “El arsenal secreto con España. Se consolida acuerdo de ayuda militar” en *El Espectador*, 20 de noviembre de 2003.

9 Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, *2da Reunión Regional sobre Coordinación y Cooperación para la Fiscalización de Drogas en el Caribe. Evaluación del Progreso Realizado en la Implementación del Plan de Acción de Barbados*, Santo Domingo, 8-9 de diciembre de 1997. En: [www.unam.mx.cinu/drogas/drogas](http://www.unam.mx.cinu/drogas/drogas) [Consultado el 15 de marzo de 2007]

ses europeos que lo promovieron mantienen presencia militar en el Caribe y coordinan acciones anti-drogas de fuerzas de cooperación multilateral que operan bajo orientaciones del Comando Sur de los Estados Unidos (Armenta *et al* 2005: 464); y por otra parte, el Plan de Barbados se constituyó en el eje de la actual política internacional europea de lucha contra drogas ilegales en América Latina. De acuerdo con Labrousse y Metaal, esta política se basa en la contención de las rutas del tráfico de drogas ilegales desde los países donde se concentran los productores hasta los países donde principalmente están los consumidores (Labrousse 2006: 46, Metaal 2005: 262).

#### **IV. La cooperación euroandina en la lucha contra drogas ilícitas.**

El diálogo eurolatinoamericano sobre drogas ilícitas se inicia en 1990 con los encuentros anuales Grupo de Río-UE. En estas reuniones, latinoamericanos y europeos confirmaron su adhesión y apoyo a los principios, objetivos y medios de las Naciones Unidas sobre drogas ilegales. Así, en marzo de 1998, durante la primera reunión de alto nivel sobre drogas ilícitas entre la UE y los estados de América Latina y el Caribe, ALC, los asistentes establecieron un mecanismo de coordinación y cooperación “destinado a profundizar el diálogo político y técnico, fomentar la cooperación existente en la lucha contra la droga y desarrollar nuevas áreas de cooperación en este ámbito”. Europeos y latinoamericanos declararon que “el problema de la droga en todos sus aspectos no puede ser tratado de forma unilateral, sino que debe serlo a nivel multilateral”, elogiaron los éxitos cosechados por la cooperación entre la UE y los países del Caribe en el

Plan de Barbados y destacaron que “los resultados de la Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas [que se realizaría tres meses después] orientara [sic] la actuación de la futura coordinación y cooperación entre la Unión Europea, Latinoamérica y el Caribe” (Consejo de la UE 1998). En abril de 1999 en Panamá el Mecanismo UE-ALC estableció su Plan de Acción. Dos meses después en Río de Janeiro, durante la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC, el “Plan de Panamá” fue puesto en marcha con base en las orientaciones de las Naciones Unidas contra drogas ilegales (Consejo de la UE 1999). Y en 2000, en Lisboa, el Mecanismo UE-ALC estableció sus prioridades: reducción de la demanda, desarrollo alternativo, lavado de activos y cooperación marítima. En la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC europeos y latinoamericanos acordaron celebrar “reuniones *ad hoc* durante las reuniones anuales de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas para examinar y consensuar las iniciativas y propuestas de interés para los miembros del Mecanismo” (Secretaría General de la CAN, 2003b: 4). Del lado europeo la co-presidencia del Mecanismo UE-ALC está a cargo del país que ejerce la presidencia de la UE; del lado latinoamericano, el mismo Mecanismo elige su co-presidente anual. En febrero de 2007, siguiendo la iniciativa colombiana expresada durante la IV Cumbre UE-ALC de Jefes de Estado y de Gobierno, el Mecanismo UE-ALC realizó una reunión extraordinaria para evaluar el Plan de Panamá y las Prioridades de Lisboa. Así, por invitación del gobierno colombiano, que *tiene como objetivo mantener el tema de las drogas al más alto nivel político en*

su agenda internacional<sup>10</sup>, se reunieron en Cartagena representantes de cuatro países europeos, ocho países de ALC y tres organizaciones regionales -CICAD, Unión Europea, Europol- (Council of the European Union 2007).

Sin embargo, la cooperación eurolatinoamericana sobre drogas ilegales lanzada en Río de Janeiro es precedida por la creación en 1995, bajo el principio de corresponsabilidad compartida, del « *Diálogo Especializado de Alto Nivel entre la Unión Europea y la Comunidad Andina sobre drogas* » (en adelante el Diálogo) durante una reunión de ministros de Justicia de la « Troika » europea y ministros andinos encargados del tema. En diciembre del mismo año, funcionarios de la UE y la CAN y sus estados miembros firmaron acuerdos bilaterales sobre precursores químicos utilizados en la producción de drogas ilegales y establecieron un mecanismo para seguir el desarrollo de los acuerdos suscritos. La co-presidencia del Diálogo está a cargo de los países que ocupan las presidencias del Consejo de la UE y del Consejo Presidencial Andino. En los encuentros participan funcionarios gubernamentales (de servicios antidrogas, justicia, policía, salud, aduanas, relaciones exteriores, cooperación), diplomáticos (embajadores, ministros plenipotenciarios, ministros consejeros, agregados militares y/o de policía) y funcionarios comunitarios andinos y europeos encargados del tema, quienes intercambian información, presentan

programas nacionales y regionales de lucha contra drogas ilegales y discuten proyectos de cooperación. Del lado andino, es constante el interés por mantener el carácter del Diálogo al más alto nivel y sus representantes nacionales incluyen responsables gubernamentales de alto nivel político. Mientras que del lado europeo, los representantes de alto nivel provienen principalmente de unidades técnicas y servicios. La razón, sin embargo, no es una falta de interés político del lado europeo, incide notablemente el hecho de que para la Comisión “es muy difícil movilizar 27 ministros o vice-ministros que en algunos casos han participado en el mismo año en las reuniones del Mecanismo UE-ALC, del Grupo de Río-UE y en las Cumbres”<sup>11</sup>.

Generalmente si todos los países de la CAN están representados y son acompañados por funcionarios de la Secretaría General andina, no todos los países de la UE envían delegados, pero las instituciones europeas sí están debidamente representadas. La situación es similar en las reuniones de la Comisión Mixta CAN-UE que también trata el tema de drogas ilícitas<sup>12</sup>, al igual que las conferencias interparlamentarias eurolatinoamericanas (CELARE 2005: 153). No obstante, en Bruselas el ritmo de las actividades e iniciativas de acción o reacción de la CAN lo marca el país que ocupa la presidencia<sup>13</sup>. La siguiente tabla brinda una visión de conjunto de los actores y espacios de la cooperación interregional CAN-UE en materia de lucha anti-

10 Entrevista del autor con un diplomático andino, Bruselas, mayo 16 de 2007.

11 Entrevista del autor con un funcionario de la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Bruselas, enero 27 de 2007.

12 Con el fin de coordinar las relaciones de cooperación la Comisión Mixta fue establecida en el Acuerdo de Cooperación de 1983 entre el Pacto Andino y la Comunidad Económica Europea, ratificada por el Acuerdo Marco de Cooperación UE-Pacto Andino diez años después y por el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2003 que rige las actuales relaciones euroandinas.

13 Entrevista del autor con un diplomático andino, Bruselas mayo 29 de 2007.

Actores y espacios interregionales de la cooperación euroandina sobre drogas ilegales

	Comunidad Andina	Unión Europea	Espacios de diálogo
<b>Político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Secretaría General</li> <li>* Parlamento Andino</li> <li>* Consejo Andino de MM.RR.EE.</li> <li>* Embajadas andinas en Bruselas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Comisión</li> <li>* Parlamento Europeo</li> <li>* Consejo</li> <li>* Delegaciones de la Comisión en los países andinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Cumbres UE-ALC de Jefes de Estado y de Gobierno</li> <li>* Reuniones a nivel ministerial UE Grupo de Río</li> <li>* Conferencias interparlamentarias</li> <li>* Comision Mixta</li> </ul>
<b>Drogas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas</li> <li>* Comité Andino para el Desarrollo Alternativo</li> <li>* Organismos e instituciones de países miembros encargados del tema</li> <li>* Funcionarios y organismos de seguridad de países miembros</li> <li>* Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Anti-drogas</li> <li>* Observatorios de drogas estados miembros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Grupo Inter-servicios Droga de la Comisión</li> <li>* Oficina de la Comisión para la CAN</li> <li>* Grupo horizontal Drogas y Tráfico Ilícito del Consejo.</li> <li>* Comisión del Parlamento de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.</li> <li>* Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía</li> <li>* Organismos e instituciones de países miembros encargados del tema</li> <li>* Europol</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mecanismo de Coordinación y Cooperación UE-ALC en materia de drogas</li> <li>* Diálogo especializado de Alto Nivel UE-CAN en materia de drogas</li> <li>* Grupo conjunto de seguimiento de los acuerdos sobre precursores químicos entre los países andinos y la CE</li> <li>* Reuniones <i>ad hoc</i> en el interior de asambleas e instituciones de Naciones Unidas relativas al control de droga ilegales</li> </ul>

Fuente: Elaboración del autor

drogas: Además de las entidades que figuran en el renglón “Drogas”, eventualmente intervienen otros actores –CICAD, ONUDD, GAFI- pero como el origen de sus integrantes no se limita a la región andina o europea, no figuran en la tabla. Las drogas ilícitas son tema de distintos programas de la coo-

peración euroandina, pero al respecto existen proyectos específicos. Aunque la dificultad en la recolección y acceso a la información restringen el análisis, una fotografía de la distribución geográfica y temática de los programas de cooperación CAN/UE sobre drogas ilícitas en 2004, es la siguiente:

## Distribución temática y geográfica de proyectos de cooperación euroandina sobre drogas ilegales (2004)

Tema	N° de Proyectos	Beneficiario
Desarrollo alternativo	30	Bolivia (11), Colombia (10), Perú (9)
Reducción de la demanda	10	Bolivia (4), Perú (3), Ecuador (1), Venezuela (1), Bolivia, Chile, Perú, Uruguay (1)
Precusores químicos	3	Comunidad Andina (1), Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela (1), Venezuela (1)
Fortalecimiento institucional	2	Comunidad Andina (1), Colombia (1)
Lavado de dinero	1	Perú (1)
Otros reducción de la oferta (intercambio de información, sminarios, etc.)	24	Venezuela (8), Colombia (7), Ecuador (4), Perú (3), Bolivia (1), Comunidad Andina (1)
Total	70	

Fuente: Council of the European Union 2006a.

Según este cuadro la ejecución de proyectos de cooperación tiene un sentido bilateral UE-país y no interregional CAN-UE: las instituciones andinas únicamente son beneficiarias de tres programas. El principal instrumento de cooperación es el desarrollo alternativo, que está inscrito en la estrategia europea de reducción de la oferta (Blondiau 2002: 35) y puede incluir diversos proyectos (de infraestructura, actividades agrícolas, capacitación, etc.) a nivel nacional o regional andino. La cooperación en la reducción de la demanda se concentra en el apoyo europeo, por medio de recursos y asistencia técnica, a proyectos de prevención del consumo y rehabilitación en los países andinos. No obstante, también existen programas regionales como uno reciente sobre drogas sintéticas, cuyos centros mundiales de producción están en Europa. Los proyectos de control de precursores químicos y lavado de dinero, relacionados con la

lucha contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas, buscan fortalecer el intercambio de información entre las instituciones regionales y las administraciones nacionales andinas encargadas de estos temas. Los proyectos de fortalecimiento institucional pueden desarrollarse en forma de apoyo a organismos nacionales o comunitarios andinos responsables de la reducción de la demanda, la lucha contra el tráfico o producción de drogas ilícitas.

El otro instrumento relevante son las preferencias comerciales pero su carácter es unilateral. En 2005, luego de que India presentara en 2002 una queja sobre el SGP-drogas en la Organización Mundial de Comercio, OMC, la UE lo reemplazó por el SGP-plus que incluye productos de los países andinos, y otorga ventajas al conjunto de los llamados países en vías de desarrollo siempre y cuando ratifiquen y cumplan 27 convenciones internacionales relacionadas con derechos laborales, desa-

rollo sustentable, buen gobierno y control de drogas ilícitas.

La financiación, por parte de las instituciones de la UE, de proyectos de cooperación corresponde generalmente en un 30% a las instituciones y/o países andinos y en un 70% a las instituciones de la UE. Estos porcentajes de co-financiación varían cuando los países o las instituciones andinas solicitan recursos para proyectos nacionales o regionales. En 1998, por ejemplo, el gobierno de Perú presentó en Bruselas su estrategia nacional quinquenal de lucha contra drogas ilegales basada en una inversión de mil millones de dólares, de los cuales el país aportaría 700 millones y el resto, “en aplicación del principio de responsabilidad compartida”, provendría de la comunidad internacional. La Comisión Europea ofreció un apoyo de 130 millo-

nes de dólares (Consejo de la UE 2000: 4)<sup>14</sup>. Del lado andino los principales instrumentos para la co-financiación son nacionales y frecuentemente en forma de recursos humanos y/o infraestructura. Pero la Corporación Andina de Fomento también puede financiar proyectos como la reciente estrategia regional andina de desarrollo alternativo y sustentable que es apoyada por la UE (Consejo Andino 2005).

Ahora bien, en la discriminación de las fuentes europeas de financiación de proyectos sobre drogas ilícitas sobresalen los estados por encima de las instituciones comunitarias. En 2004 de un total de 50 proyectos financiados por la UE en los países donde se encuentran los principales productores y exportadores mundiales de cocaína solo el 16% fue financiado por la Comisión Europea.

Financiación de proyectos anti-droga por la UE en países que concentran los principales productores y exportadores mundiales de cocaína

País	N° de proyectos	Cantidad en euros	Donante
Bolivia	16	47.351.623	Comisión Europea (3), Bélgica (1), Francia (2), Italia (2), Alemania (3), Portugal (1), España (2), Luxemburgo (1), Reino Unido (1)
Colombia	18	87.812.191	Comisión Europea (4), Francia (6), Italia (1), Holanda (5), España (1), Reino Unido (1)
Perú	16	61.505.122	Comisión Europea (1), Austria (2), Bélgica (1), Finlandia (1), Francia (3), Alemania (3), Italia (2), Luxemburgo (1), España (1), Reino Unido (1)
Total	50	196.668.936	

Fuente: Council of the European Union 2006a.

<sup>14</sup> El aporte se realizó el 11 de noviembre de 1998 en la Mesa de Donantes organizada en Bruselas por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Europea y el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. Allí “asistieron 100 delegados en representación de más de 40 países y organizaciones internacionales” Ver: *BID Prensa* “Comunidad internacional apoya lucha de Perú contra las drogas” 11 de noviembre de 1998, [www.iadb.org](http://www.iadb.org) [Consultado el 13 de mayo de 2007]. Al año siguiente se realizó en París otra Mesa de Donantes para Perú y en 2000 el esquema Mesa de Donantes es adoptado por primera vez para el caso colombiano.



Pero el Diálogo UE-CAN sobre drogas ilícitas no es simplemente un canal de concertación y discusión de proyectos de cooperación cuya financiación ilustra la asimetría material de las relaciones euro-andinas. También es un espacio donde se debaten asuntos tanto políticos, sociales y económicos como cuestiones relativas a las estructuras mundiales de control de drogas ilegales.

#### **IV. Dinámica del diálogo euroandino sobre drogas ilícitas**

Inmediatamente después de la queja del gobierno de India en la OMC por el SGP-drogas<sup>15</sup>, y frente a la eventual eliminación de este régimen preferencial, diplomáticos andinos y funcionarios de la CAN iniciaron una intensa actividad frente a la UE para que fuese mantenido. En marzo de 2003, durante la presidencia de Colombia de la CAN, la primera ministra de relaciones exteriores del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) Carolina Barco se reunió con Pascal Lamy, el Comisario de Comercio de la UE, para expresarle que “el SGP no puede ser analizado únicamente desde el punto de vista técnico [pues] se debe tener en cuenta lo referente al aspecto político y social”. Lamy respondió: “no es posible mantener los aranceles rebajados a los cultivos alternativos a los ilícitos, porque la UE tiene una legislación que cumplir y porque está amenazada por la OMC”<sup>16</sup>. Las palabras del Comisario europeo contrastaban con las declaraciones de la delegada de la Comisión, quien tres años

antes durante la reunión del Diálogo, después de presentar los programas de desarrollo alternativo financiados por la Comisión Europea, había afirmado que gracias al SGP “los productos resultantes de estas iniciativas tendrán un acceso al mercado europeo, asegurando así un ciclo global de coherencia de los proyectos de la Comisión Europea” (Secretaría de la CAN 2001: 4).

En mayo de 2003 durante la VI reunión del Diálogo en Cartagena ni el escenario ni las posiciones cambiaron. Pero una vez más las declaraciones de la delegada de la Comisión Europea contrastaron con las palabras del Comisario Lamy. Insistiendo sobre la vigencia del SGP-drogas los delegados de los países andinos argumentaron que su “adopción unilateral [...] por la UE había respondido a un criterio político, para apoyar a los países andinos en su lucha contra las drogas y la pobreza” (Secretaría General de la CAN 2003a: 5), mientras que la Secretaría pro-tempore de la CAN ratificó su importancia para las economías andinas y agregó que el SGP-drogas “incluía aspectos comerciales y de fomento a la inversión europea en los países andinos” (Secretaría General de la CAN 2003c: 6). La delegada de la Comisión Europea respondió que “el SGP para la Unión Europea es un instrumento comercial que tiene como objeto el desarrollo alternativo, es decir, es un instrumento comercial más no político” (Secretaría General de la CAN 2003c: 6). En aquella ocasión los delegados de España y Austria “mani-

15 El argumento ante la OMC fue el carácter discriminatorio del SGP-drogas que beneficiaba únicamente a países seleccionados por la Comisión Europea. Sin embargo, en la motivación de India para presentar la demanda también estuvo presente la inclusión en 2001 de Paquistán en el SGP-drogas.

16 “La Unión Europea volvió a rechazar pedidos comerciales de Colombia” en *El Espectador*, marzo 28 de 2003 reproducido en: *Noticias de la ALADIVol 2 N° 3*, marzo 2003.

festaron que la concepción del SGP-Droga fue estrictamente política sin desvirtuar el contenido comercial que implica” (Secretaría General de la CAN 2003c: 6), pero su apoyo a los andinos fue un diplomático gesto de solidaridad porque, a diferencia de la Política de Cooperación al Desarrollo de la UE, basada en el principio de subsidiaridad, la Política Comercial Común europea es de esencia supranacional.

En la práctica los países andinos siguen teniendo preferencias comerciales con el SGP-plus. Sin embargo, según Pascal Lamy el nuevo régimen comercial concentra esfuerzos “en aquellos países en desarrollo más pobres y vulnerables, aquellos que más necesitan de las preferencias comerciales para acceder al mercado de la UE”<sup>17</sup>. Es decir que con el SGP-plus, en el caso andinoeuropeo, se pierde la lógica específica del SGP-droga: otorgar preferencias arancelarias europeas como contrapartida a los altos costos políticos y sociales de la lucha anti-drogas en la región andina. En palabras de un diplomático andino, *al desaparecer esta lógica del tema de las drogas, que era base de las acciones políticas y comerciales de los países andinos en la UE integrando todos los campos de cooperación, se diluye el único tema común a todos los países andinos en sus relaciones con la UE*<sup>18</sup>.

Los debates del Diálogo reflejan en efecto tanto posiciones políticas sobre las drogas ilegales como la relación del tema con otras cuestiones. Durante la VI reunión del Diálogo, “Colombia, a nombre de la Comunidad Andina, expresó su preocupación ante las tendencias a la

legalización de ciertas sustancias estupefacientes que vulneran los convenios internacionales y ponen en peligro la lucha contra las drogas” (Secretaría General de la CAN, 2003a: 6). Ante la respuesta de la delegada de la Comisión Europea, “la Comunidad Andina recibió con beneplácito la declaración de la Unión Europea en el sentido de que las corrientes legalizadoras emanan de organizaciones no gubernamentales y, por ende, no corresponden a posiciones oficiales de los Estados miembros” (Secretaría General de la CAN 2003c: 5). También fueron bien recibidas las palabras del representante del OEDT quien “calificó de fantasmal la posibilidad de una legalización [...] y resaltó la importancia de las políticas de reducción del daño [del consumo] para salvaguardar la salud pública mediante, entre otros, el combate de las enfermedades (Sida, hepatitis B) causadas por la utilización de jeringas contaminadas” (Secretaría General de la CAN 2003a: 7). De igual forma, si en las conclusiones del VIII Diálogo en 2005 se incluye “el desarrollo alternativo preventivo como un importante componente de una estrategia integral y efectiva de lucha contra las drogas ilícitas” (Secretaría General de la CAN 2005a: 2), es por la iniciativa de los representantes de Ecuador y Venezuela que cinco años antes, durante el IV Diálogo, habían solicitado apoyo financiero a la UE para adelantar programas de desarrollo alternativo con el fin de “mejorar la calidad de vida de la población [y como] medidas de prevención al problema del narcotráfico” (Secretaría General de la CAN 2001: 10).

17 Nota de prensa, Dirección General de Comercio de la Comisión Europea. “Países en vías de desarrollo: La Comisión desvela el sistema de preferencias comerciales para los próximos diez años –simple, transparente objetivo” Disponible en [www.europa.eu.int/comm/trade](http://www.europa.eu.int/comm/trade) [Consultado el 17 de abril de 2007].

18 Entrevista del autor con un diplomático andino, Bruselas, febrero 9 de 2007.

El tema y los programas de desarrollo alternativo se vinculan generalmente con objetivos y actividades diferentes a la lucha anti-drogas. Así, durante la reunión de 2000 el representante de Perú “destacó las mejoras logradas en la infraestructura económica (carreteras, puentes) y social (escuelas, postas médicas, saneamiento) de los valles donde se ejecutan programas de desarrollo alternativo”. Mientras que la representante de Colombia, “presentó el alcance, objetivos y resultados de su plan de desarrollo alternativo, enfatizando la articulación de este programa como parte de la estrategia de paz (Plan Colombia) que adelanta el Gobierno colombiano” y el delegado de Bolivia informó de los positivos resultados en la reducción de la oferta y erradicación de cultivos ilegales de coca bajo la ejecución del Plan Dignidad (Secretaría General de la CAN 2001: 10). No obstante, existe consenso andino sobre la relación entre los programas de desarrollo alternativo y la apertura de mercados. En la reunión del Diálogo en 2003, los representantes de la CAN expresaron “que el desarrollo alternativo es un elemento central para los países andinos [en la lucha contra las drogas ilícitas], y por ende, se reiteró la necesidad de ampliar la cobertura de proyectos productivos, a [sic] igual que la oferta exportable hacia mercados europeos. También se insistió en fortalecer el financiamiento

y el acceso a los mercados mundiales de los productos de desarrollo alternativo” (Secretaría General de la CAN 2003c: 4). Según palabras de la delegada de la Comisión durante el Diálogo de 2006, el enfoque de la UE sobre desarrollo alternativo subraya “la necesidad de desarrollo de las comunidades, el fortalecimiento de las instituciones y el sistema legal, el acceso a microcréditos y la prevención de flujos migratorios”. En esta ocasión la delegación de Bélgica presentó un proyecto de su gobierno en desarrollo alternativo en Bolivia afirmando que se adelanta con base en las necesidades expresadas por las comunidades e involucra los productores tradicionales de coca. El representante de Bolivia señaló en su momento que “la nueva política boliviana de drogas estaba basada en la tolerancia cero”<sup>19</sup>. Mientras que el delegado de la Secretaría de la CAN, informando sobre la estrategia regional andina de desarrollo alternativo, subrayó “la necesidad de disponer de actividades económicas integradas, que serían atractivas y sustentables, como turismo o centros de recreación” (Council of the EU 2006c).

La articulación de los proyectos de desarrollo alternativo con políticas públicas nacionales y/o comunitarias tiene una función simbólica para la CAN y la UE porque refuerza y legitima un discurso de cooperación al desarrollo para obtener o suministrar ayuda financiera<sup>20</sup>.

19 La afirmación contrasta con la estrategia anunciada meses antes por el gobierno del presidente Evo Morales “de buscar alianzas con organizaciones internacionales para obtener apoyo frente a la Organización de Naciones Unidas [sic] para sacar a la hoja de coca de la lista de plantas que deben ser erradicadas”. Ver: “Bolívia retrocede en su afán de despenalizar la coca” publicado por el diario boliviano *La Paz* y reproducido en la revista de prensa *Noticias* de la CAN, marzo 21 de 2006, [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) [Consultado el 13 de mayo de 2006].

Sobre el objetivo de retirar la hoja de coca de las listas de interdicción de las Naciones Unidas, no obstante, *hasta ahora Bolivia no ha solicitado ningún apoyo en la Unión Europea*. Entrevista del autor con un funcionario de la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Bruselas, mayo 6 de 2007.

20 En el caso europeo, por ejemplo, un documento reciente de la Comisión sobre la responsabilidad compartida y el problema mundial de drogas sostiene que “En sus raíces, el cultivo de droga [sic] es en gran medida un problema de desarrollo. La mayoría de nuestros esfuerzos internacionales, bien sea en la región andina o en Afganistán, suministran ayuda para el desarrollo alternativo” [Traducción del autor] (European Comisión, 2006).

Pero la materialización de esa articulación es, además del flujo de fondos financieros, la promoción de actividades sociales que giran en torno al objetivo de lucha contra la producción de drogas ilegales. La ambigüedad del discurso en los objetivos se refleja en la divergencia de interpretación de las prácticas sociales. Ha ocurrido que si un delegado de la Comisión Europea afirma que los programas de desarrollo alternativo son proyectos de lucha contra drogas ilegales, de forma vehemente funcionarios colombianos contra argumentan que eso no es cierto<sup>21</sup>.

En los otros temas de cooperación existe más transparencia en el fin y en los medios. Las discusiones sobre reducción de la demanda, fortalecimiento institucional, precursores químicos y lavado de dinero tienen en común el énfasis que se hace en la necesidad de obtener mayor coordinación e intercambio de información y experiencias; además del consenso entre andinos y europeos en sus exposiciones y propuestas. En el Diálogo de 2000, presidido por el Secretario Ejecutivo de Contradrogas de Perú, el General de la Policía Nacional Ibsen del Castillo y por la coordinadora Nacional de Drogas de Portugal, Elza Pais, los participantes convinieron en destacar “la importante función de las organizaciones no gubernamentales en el campo de la reducción de la demanda” y señalaron “la conveniencia del fomento de contactos directos entre ONG de la región andina y de países miembros de la Unión Europea” (Consejo de la UE, 2000: 14). En esta reunión los delegados de Perú y Ecuador expli-

caron el origen y objetivos de la novel Escuela Andina de Inteligencia Anti-drogas, subrayando “los potenciales beneficios que brindará a los países participantes [...] y las necesidades presupuestales [solicitaron] el apoyo de la Unión Europea y la Europol en este último punto [...] El representante [sic] de Europol ofreció sus buenos oficios para transmitir el pedido”. De su parte, “la representante de España presentó las principales conclusiones de la reunión [de oficiales de policía] celebrada en Bogotá en noviembre de 1999, con la participación de funcionarios de enlace de los países andinos y la Unión Europea”, destacó su importancia como medio para transmitir información y el papel de Europol “en la coordinación, intercambio y análisis de la información de los oficiales de enlace destacados en América Latina” (Secretaría General de la CAN 2001: 4-5). El delegado de Perú, en nombre de la CAN expuso la legislación vigente sobre remesas controladas y de agentes encubiertos y el representante de Europol hizo lo propio sobre la normatividad de su institución (Secretaría General de la CAN 2001: 6). Por su parte el representante de Bolivia, comentando el ofrecimiento de la Comisión Europea de transmitir a los estados de la UE el listado de sustancias controladas por los estados andinos “que no están incluidas en los anexos de la Convención de Viena [...] enfatizó su posición a favor de la pertinencia de incluir el carbonato de sodio entre las sustancias listadas”. Y el delegado de Colombia, después de la intervención del representante del GAFI, hizo una

21 Entrevista del autor con un funcionario de la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Bruselas, marzo 7 de 2007.

“propuesta andina para el uso de activos confiscados a los traficantes para propósitos anti-drogas” con base en la legislación de su país (Secretaría General de la CAN 2001: 6).

Más adelante, en 2002, durante el V Diálogo, andinos y europeos manifestaron su acuerdo sobre “la necesidad de continuar el trabajo de cooperación policial y judicial con especial énfasis en la Escuela Andina de Inteligencia Anti-drogas [sic]” y resaltaron la necesidad de identificar las estructuras de lavado de dinero a través de la comparación de legislaciones. Exploraron, además, las posibilidades para la conclusión de un memorando de entendimiento entre Eurojust y la CAN y sus estados miembros y anunciaron el lanzamiento de negociaciones para firmar acuerdos entre Europol y Colombia, Perú y Bolivia (Council of the European Union, 2002). Pero hasta ahora solo la Policía Nacional de Colombia ha firmado un acuerdo con Europol para intercambio de información técnica y estratégica<sup>22</sup>.

Durante el siguiente Diálogo, después de que un funcionario de la CAN invocara “la necesidad de adecuar la legislación [sobre lavado de activos e invitara] a los estados miembros de la UE a fortalecer el diálogo productivo [insistiendo sobre] un expedito intercambio de información y de experiencias sobre el tema [...] Las partes coincidieron en la necesidad de ampliar el número de los delitos fuente del lavado de activos” (Secretaría General de la CAN 2003c: 3). Acerca del “fortalecimiento del Programa ‘Red de

funcionarios de Enlace’ [RILO, por sus siglas en inglés *Regional Intelligence Liaison Office*] con miras a mejorar las relaciones entre funcionarios de ambas regiones”, la delegación de Colombia propuso un proyecto que, con base en “la infraestructura y los recursos humanos existentes en las oficinas RILO de cada Estado miembro de la Comunidad Andina y de la Unión Europea”, tenía como objetivo consolidar “la cooperación entre las autoridades aduaneras de las dos regiones” (Secretaría General de la CAN 2003c: 5). En el Diálogo de 2004 la representante de la Comisión Europea anunció un programa regional sobre precursores químicos y el delegado de la presidencia de la UE saludó “la excelente cooperación” al respecto. En el Diálogo de 2005 “ambas partes destacaron la importancia de una estrecha cooperación intra e inter-regional, particularmente, en los campos del control de precursores químicos, recolección de datos y cooperación entre las autoridades policiales y administrativas competentes” (Secretaría General de la CAN 2005a: 2).

Del consenso sobre estos temas, cuyos proyectos suelen realizarse en forma de cooperación técnica (seminarios, intercambio de experiencias e información, capacitación de personal), sobresalen dos elementos. Por una parte, el recíproco reconocimiento de propuestas e iniciativas entre actores de la UE y la CAN fortalece la identidad de cada grupo regional y su legitimidad para tratar el tema de drogas ilegales. Por otra parte, el contenido y los resultados de los acuerdos discutidos contri-

<sup>22</sup>En América solo Colombia y Estados Unidos han firmado acuerdos, muy similares, con Europol. Disponibles en [www.europol.org](http://www.europol.org)

buyen al reforzamiento del sistema judicial, represivo y normativo de la arquitectura mundial de control de drogas ilícitas.

Sin embargo, en los debates entre andinos y europeos también surgen cuestionamientos de los principios del sistema mundial de control de drogas ilícitas. Por ejemplo, en abril de 2007, durante la preparación en Bruselas entre funcionarios europeos y diplomáticos latinoamericanos de la reunión del Mecanismo UE-ALC, sorprendió la propuesta de la delegación de Alemania, como co-presidente del mecanismo, de cambiar en el texto de la declaración conjunta el término *“lucha contra droga ilícitas por esfuerzo contra drogas ilícitas [propuesta] que fue rechazada abiertamente por los delegados de Colombia y Perú”*<sup>23</sup>. Al contrario, durante la sesión de la CE de 2005 los latinoamericanos apoyaron la declaración presentada por el delegado de Luxemburgo en nombre de la UE sobre reducción del daño del consumo para detener la propagación del VIH/Sida (The Transnational Institute 2005). Para Metaal este hecho sugiere una tendencia a la convergencia entre Europa y América Latina en políticas de reducción del daño del consumo (Metaal 2005: 253). Pero en el caso euroandino durante el Diálogo del mismo año las partes celebraron “como de la más alta importancia la estrecha cooperación a nivel multilateral”, la cual permitió “a ambas regiones la presentación conjunta de proyectos de resoluciones en las áreas de desarrollo alternativo y del control de sustancias y precursores químicos. Asimismo, resaltaron el auspicio conjunto de otros pro-

yectos de resoluciones” (Secretaría General de la CAN, 2005:1). En los documentos disponibles sobre el Diálogo, no existe evidencia empírica de que la CAN y la UE coincidan en una voluntad política o estrategia de imponer en conjunto un modelo alternativo al dominante en el sistema mundial de control de drogas ilícitas.

Andinos y europeos sí han hecho declaraciones en conjunto en contra del unilateralismo, con base en los principios multilaterales de la Convención de Viena. Y algunos europeos han opinado sobre las contradicciones de la cooperación euroandina y acerca de las acciones estadounidenses en la región andina, que incluyen el tema de drogas ilícitas. En Bogotá en 2006 funcionarios de la Comisión Europea expresaron en privado su frustración por la política gubernamental de fumigaciones aéreas de cultivos de coca en zonas donde la UE financia programas de cooperación (International Crisis Group 2006: 20); y en Bruselas en 2000 cuando representantes del gobierno colombiano buscaban financiación para su política de paz, diplomáticos europeos manifestaron confidencialmente que la asistencia de la Comisión Europea otorgada por entonces al gobierno colombiano era un « remedio » a los efectos sociales y económicos provocados por el componente militar del Plan Colombia (Roy 2001: 13-14). Evidentemente, en las embajadas europeas e instituciones de la UE opiniones como éstas –en privado– no deben ser pocas ni una excepción y ciertamente frente al caso colombiano el PE presentó una “Resolución sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de

23 Entrevista del autor con un diplomático centroamericano, Bruselas, abril 26 de 2007.

paz en Colombia”. Sin embargo, estos hechos ameritan algunas precisiones.

Por una parte, con su resolución el PE se limitó a ejercer su poder político. En este documento el PE advirtió en efecto sobre las consecuencias negativas del Plan Colombia para la estrategia de cooperación y proyectos de la UE, denunció la violación de derechos humanos en Colombia, afirmó que la UE debía hacer algo para que se abandone la utilización de herbicidas en la lucha contra los cultivos ilegales y resaltó los aspectos positivos de las actividades de la ONU, el Consejo y la Comisión en el proceso de paz colombiano (Parlamento Europeo, 2001). Pero con su Resolución el PE no ejerció su poder de co-decisión legislativo y sobre el presupuesto para, por ejemplo, invitar al Consejo de la UE a tomar una posición oficial contra, o sobre, el Plan Colombia o bien para sugerir a la Comisión que la transferencia europea de recursos de cooperación a Colombia fuese condicionada.

Por otra parte, las interpretaciones de la UE como fuente de una política internacional anti-drogas alternativa a la política mundial estadounidense sobre drogas ilícitas<sup>24</sup>, exigen rigurosos estudios tanto del discurso de los actores sobre sí mismos como de las relaciones entre los Estados Unidos y la UE sobre drogas ilegales. En este senti-

do el Director Honorario del OEDT, George Estievenart, ofrece una pista de trabajo cuando afirma que la cooperación eurolatinoamericana debe “encuadrarse dentro del [...] diálogo político entre la Unión Europea y América Latina en materia de drogas (surgido en la década de los noventa en particular a partir de las actividades del llamado Grupo de Dublín)” (Estievenart 2006: 34). Identificar el tipo de actores que intervienen, el contenido de los informes y la información intercambiados, los temas de conflicto, los puntos de consenso, los eventuales medios y estrategias de acción conjunta y las formas de consulta y negociación de las reuniones del Grupo de Dublín y de las *dos reuniones que se realizan cada año entre la Troika europea y Estados Unidos para tratar el tema de drogas*<sup>25</sup>, es sin duda alguna un buen camino para precisar si en el tema de drogas Estados Unidos y la Unión Europea son complementarios<sup>26</sup> o bien tienen enfoques diferentes pero no conflictos<sup>27</sup>.

## V. A manera de conclusión

El origen y la evolución del « *Diálogo Especializado de Alto Nivel entre la Unión Europea y la Comunidad Andina sobre drogas* » se explican por el proceso institucional iniciado a mediados de los ochenta en cada grupo regional para tratar el tema de drogas ilegales. A través de este Diálogo, esta-

24 De acuerdo con Guáqueta, “En la última década Europa se ha posicionado como un referente alterno de legitimidad para los colombianos, con nociones distintas a las de Estados Unidos sobre cómo abordar la política anti-drogas en el contexto del conflicto armado y cómo superar el conflicto” (Guáqueta 2006 : 217-218). Pero según datos del Latinobarómetro, en Colombia en 2004 el 86% de las personas encuestadas se sentía poco o nada informada sobre la UE, sus políticas e instituciones; a la pregunta quién ayuda más a promover la democracia 23% respondieron Europa frente a 48% por los Estados Unidos; al interrogante quién ayuda más a defender la paz 22% de los colombianos encuestados respondieron Europa y 49% los Estados Unidos y a la cuestión “¿cuál de las [dos] potencias [...] ayuda al desarrollo?” 15% señalaron a Europa y 48% a los Estados Unidos (Focus Eurolatino, 2004).

25 Entrevista del autor con un diplomático estadounidense, Bruselas, junio 7 de 2007.

26 Entrevista del autor con un diplomático estadounidense, Bruselas, junio 7 de 2007.

27 Entrevista del autor con un funcionario de la Dirección de Justicia y Libertad de la Comisión Europea, Bruselas, febrero 7 de 2007.

dos e instituciones regionales articulan medios y objetivos para enfrentar el fenómeno transnacional de drogas ilícitas según orientaciones, medios y fines adoptados a nivel multilateral.

Se trata de un espacio interregional de encuentro de actores públicos -nacionales, regionales y multilaterales- que intercambian información y opiniones sobre programas de cooperación. A través del Diálogo los estados e instituciones regionales aplican, e incluso mejoran, postulados y líneas de acción de las normativas internacionales de control de drogas ilícitas, con base en la cooperación técnica judicial y policial. En él se refleja la confusión y diversidad de objetivos de los principales instrumentos de la cooperación euroandina en la lucha contra drogas ilegales: el desarrollo alternativo y las preferencias comerciales. Por medio de sus encuentros regulares el Diálogo fortalece la identidad de los procesos de integración y legitima su proyección internacional.

A diferencia de las relaciones que tienen con los Estados Unidos, en las relaciones con la UE los países de la CAN disponen de un espacio institucionalizado de diálogo sobre drogas ilegales. No obstante, allí han subordinado su participación a las relaciones bilaterales que tienen con Estados Unidos. En el marco de políticas con evidente influencia estadounidense en su concepción y ejecución (Plan Colombia, Plan Dignidad en Bolivia y las estrate-

gias plurianuales anti-drogas en Perú) los gobiernos andinos han solicitado y obtenido recursos en la UE. Entretanto, desde la UE han continuado las acciones de lucha contra las drogas ilegales en la región andina según sus dos componentes. Por una parte, las políticas de los estados miembros; y por la otra, la estrategia comunitaria de control de rutas que articula instrumentos y principios de la Política Comercial Común y la Política de Cooperación al Desarrollo.

Las acciones de diplomáticos y funcionarios colombianos en el espacio interregional euroandino sobre drogas ilegales constituyen una de las formas de la política exterior del país en la UE. En su discurso ante el PE en febrero de 2004, el Presidente Álvaro Uribe Vélez dijo “necesitamos más cooperación para derrotar la droga. Sin droga no habría terrorismo. No es la hora de recriminar a unos porque producen y a otros porque la consumen. El problema es de tal magnitud que todo país permisivo termina siendo productor”<sup>28</sup>. El Presidente colombiano solicitó, además, ayuda militar en la UE<sup>29</sup>. Con argumentos similares visitó en julio de 2005 Reino Unido y España para buscar respaldo a la Ley de Justicia y Paz. Allí el Presidente colombiano obtuvo apoyo a través de compromisos bilaterales de cooperación, incluyendo ayuda militar<sup>30</sup>. Esta visita del Presidente Uribe Vélez indudablemente estuvo marcada por la atmósfera de los atentados terroristas en Londres el 7 de julio

28 Texto de la intervención del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Parlamento Europeo, Estrasburgo, Francia, Febrero 10 de 2004. Disponible en [www.presidencia.gov.co/prensa](http://www.presidencia.gov.co/prensa) [Consultado el 29 de abril de 2007].

29 BBC Mundo.com, “Uribe pide ayuda militar en la UE”, 12 de febrero de 2004. [Consultado el 29 de abril de 2007]

30 El periodista responsable de la sección de política exterior de la revista colombiana *Semana* analizando la visita presidencial a los dos países europeos afirmó “al presidente Álvaro Uribe le fue bien en Europa” en: “Misión cumplida”, [www.semana.com](http://www.semana.com) julio 15 de 2005 [Consultado el 12 de mayo de 2007].



de 2005 y en Madrid el 11 de marzo de 2004<sup>31</sup>. Pero el contenido de los acuerdos de cooperación establecidos con el Reino Unido y España en aquella ocasión, no fue producto de la coyuntura. Ambos países europeos ya habían expresado en 2000 su apoyo al Plan Colombia (De Lombaerde *et al* 2006: 13) Más adelante, en noviembre de 2006, el gobierno colombiano organizó en Londres una reunión de alto nivel “para hablar sobre la amenaza del problema mundial de drogas”, en la cual ante los “zares antidroga de once países europeos”, del director del ONUDD y representantes de la UE, Europol y el OEDT, el vicepresidente Francisco Santos presentó la campaña publicitaria “‘La maldición de la cocaína’ e invitó a los representantes de los países europeos a promocionarla. El propósito de este proyecto es demostrar que el consumo de cocaína financia el terrorismo en Colombia, asesina gente inocente y devasta el medio ambiente”<sup>32</sup>. Así, pues, la actual política exterior colombiana en la UE está marcada por continuidades y por el énfasis en la articulación del tema de las drogas ilegales con la seguridad nacional.

En el momento de escribir estas líneas nada permite sugerir que en sus próximas intervenciones en los espacios interregionales euroandinos Colombia tendrá una política diferente. En la evaluación que en 2008 deben hacer los estados firmantes de la Convención de

Viena de los objetivos anunciados en 1998 de reducción de cultivos de coca, opio y cannabis, tampoco es presumible un comportamiento de los representantes de Colombia que sea diferente a: la alineación con el discurso dominante, la presentación estadística de resultados y costos de la lucha anti-droga, el llamado a la responsabilidad compartida, la denuncia de los vínculos de grupos armados al margen del estado con el narcotráfico y la auto-valoración del compromiso gubernamental para combatir el terrorismo, la producción y el tráfico de drogas ilegales.

Sin embargo, por una parte, el fracaso de la “guerra contra las drogas” y sus políticas conexas es suficientemente documentado y mundialmente reconocido (Nadelman 2006, Thoumi 2005, Youngers 2006), al igual que han sido precisados los altos costos políticos, sociales y económicos para Colombia por ajustar sus políticas de drogas ilícitas con las políticas estadounidenses (Reuter 2006; Tokatlian 1997). Por otra parte, sobre la fusión de la lucha anti-drogas ilícitas con acciones contra los grupos insurgentes y contrainsurgentes, algunos académicos colombianos ya han identificado sus efectos contraproducentes para la seguridad humana de miles de personas (Salgado Ruiz 2004), para la resolución del conflicto armado y la legitimidad del estado colombiano (Vargas Meza 2006) y para las relaciones exteriores del país con sus vecinos (Guáqueta 2006: 219 y ss).

31 Un día después de la llegada del Presidente de Colombia, el diario español *El País* informó que “dedicó ayer su primera jornada en Madrid a reunirse con empresarios. Pero, más allá de las garantías económicas y jurídicas que ofreció a los inversores, lo que hizo fue una firme defensa de su política antiterrorista, frente a las reticencias de la ONU y las críticas de activistas de derechos humanos, e incluso de sectores importantes de la prensa de EE.UU. Uribe contó con el apoyo expreso de Joseph Borell, presidente del Parlamento Europeo, y polemizó con el director de AI, Manuel Esteban Beltrán” en “El presidente colombiano defiende su política antiterrorista ante empresarios españoles” *El País*, julio 12 de 2007. Disponible en [www.elpais.com](http://www.elpais.com) [Consultado el 12 de mayo de 2007].

32 Vicepresidencia de la República Noticias “Países europeos comprometidos en la lucha contra la maldición de la cocaína. Colombia logra total respaldo internacional para la campaña responsabilidad compartida”, Londres, noviembre 2 de 2006. Disponible en [www.vicepresidencia.gov.co](http://www.vicepresidencia.gov.co).

Indudablemente en el mundo, y muy particularmente en Colombia, el tema de las drogas ilegales es complejo. Pero señalar la complejidad y sus grados de intensidad no dice nada sobre el sentido de las acciones de estados y actores globales con políticas hacia Colombia ni coadyuva en la elaboración de una política exterior autónoma y acorde con soluciones para los gravísimos problemas nacionales. Bajo una perspectiva de costos y beneficios las políticas sobre drogas ilegales favorecen intereses foráneos en contra de los intereses nacionales. Es urgente que en la política exterior colombiana sea considerada la inducción de cambios en las estructuras globales del sistema prohibitivo de estupefacientes y sustancias psicoactivas, el cual está enfocado en reducir la oferta y controlar las rutas del tráfico para que estos productos y sus derivados no lleguen a los países donde se concentran los consumidores. Realizar investigaciones que sustenten estrategias y políticas para la reducción del daño de la producción podría ser un primer paso. Álvaro Camacho Guizado sugiere “que abramos el debate. Que abandonemos las miradas cargadas de fanatismos y prejuicios que, originados en unas definiciones erróneas del problema, se han traducido en políticas que han contribuido a agravarlo y, en consecuencia, hacen más difíciles las soluciones” (Camacho 2006: XIX). Este artículo pretende contribuir a ese debate.

## Bibliografía

Armenta, Amira, Martin Jelsma y Pien Metaal. 2006. “Drogas Ilegales. La búsqueda del equilibrio”. En Freres Christian, Sanahuja José Antonio (Coordinadores), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Madrid: Icaria, pp 453-472.

Blondiau, Louis. 2002. *Evaluation of EC North South Cooperation on drugs*, Final Report, Brussels: 30 de agosto.

Botero, Ana Mercedes. 1989. “Colombia ante la Convención de Viena: ¿Laberinto jurídico o encrucijada política?”. *Colombia Internacional*. No. 7: 2-7.

Camacho Guizado, Alvaro. 2006. “Introducción”. En Alvaro Camacho Guizado, ed., *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: Ediciones Uniandes – CESO, pp. XVII-XXV.

CELARE. 2005. *Juntos en un solo mundo. XVII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea – América Latina. Lima 2005*. Disponible en [www.celare.cl](http://www.celare.cl).

Comisión Europea. 2002. *Marco e instrumentos de la Unión Europea en materia de drogas*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Consejo de la Unión Europea. 2004. *Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012)*, Consejo Europeo, 15074/04. Bruselas: 22 de noviembre.

Consejo de la Unión Europea. 2000. *Nota de la Secretaria del Consejo al Grupo Horizontal Drogas. Cuarta Reunión de Altos Responsables Técnicos en Materia de Drogas de la Unión Europea y la Comunidad Andina. Conclusiones*. Bruselas: 12 de abril.

Consejo de la Unión Europea. 1999. *Nota de la reunión del Mecanismo de coordinación y cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe en Panamá el 8/9 de abril. Plan de Acción*. Bruselas: 15 de abril.

Consejo de la Unión Europea. 1998. *Nota de la Primera Reunión de Alto Nivel sobre Drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Bruselas: 31 de marzo.

Consejo Presidencial Andino. 2005. *Acta Presidencial de Lima. Decimosexta reunión del Consejo Presidencial Andino*. Lima: 18 de julio.

Council of the European Union. 2007. *Note from Presidency to Horizontal Working Party on Drugs. Summary of discussions of the Extraordinary Meeting of the EU-LAC Cooperation/Coordination Mechanism on Drugs in Cartagena, Columbia, 20-22 February*. Brussels: 1 de marzo.

Council of the European Union. 2006a. *Note from Horizontal Working Party on Drugs to Coreper/Council. The level of Funding and the Geographic and Thematic Distribution of EU Drugs Projects*. Brussels: 18 de mayo.

Council of the European Union. 2006b. *Note from The Presidency of the Dublin Group to Dublin Group. Guidelines for Cooperation in the Dublin Group*. Brussels: 25 de agosto.

Council of the European Union. 2006c. *Draft. Note from Meeting of the High Level Specialised Dialogue on Drugs between the EU and the Andean Community to Horizontal Working Party on Drugs*. Brussels: 17 de octubre.

Council of the European Union. 2002. *Note from Spanish and Bolivian co-chairs to Horizontal Working Party on drugs. Conclusions of the Vth High Level meeting between the European Council and the Andean Community on drugs*. Brussels: 18 de diciembre.

De Lombaerde, Philippe, Haghebaert Geert, Ramírez Socorro, Vranckx An. 2006. *EU Policies Towards the Colombian Conflict: Policy Coordination and Interregionalism*.

UNU-CRIS Occasional Papers, 0-2006/8, Comparative Regional Integration Studies. www.cris.unu.edu.

Estievenart, Georges. 2006. "La estrategia anti-drogas de la Unión Europea y América Latina". En Alvaro Camacho Guizado, ed., *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: Ediciones Uniandes- CESO, pp. 13-38.

*EU-CAN 7th High Level Specialised Dialogue on Drugs, Brussels April 21, 2004*. www.ec.europa.eu/external\_relations/drugs/docs.

European Comisión. 2006. *The EU's Shared responsibility in Drugs – Efforts at Home and Abroad. Presentation by the European Comisión – Dialogue on Shared Responsibility and the Global Problem of Illit Drugs*. London: 2 de noviembre. www.ec.europa.eu/external\_relations/drugs/docs.

Focus Eurolatino. 2004. *Percepción de la Unión Europea en América Latina. Presentación preliminar realizada en el marco del convenio Focus Eurolatino-Latinobarometro*, Corporación Justicia y Democracia, Santiago de Chile: noviembre.

Guáqueta, Alexandra. 2006. "Transformación y efectos de la cooperación anti-drogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000)". En Alvaro Camacho Guizado, ed., *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: Ediciones Uniandes- CESO, pp. 185-223.

Grugel Jean, Kippin Henry. 2006. "La política del Reino Unido en América Latina" en Christian Freres y José Antonio Sanahuja, eds., *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Madrid: Icaria, pp. 285-300.

Hänggi Heiner, Roloff Ralf & Ruland Jürgen Eds. 2006. *Interregionalism and International Relations*. Abingdon: Routledge.

International Crisis Group. 2006. *La reelección de Uribe : ¿ puede la UE ayudarle a Colombia a desarrollar una estrategia de paz más equilibrada ?*, Informe sobre América Latina N°17, Bogotá/Bruselas: 8 de junio. www.crisisgroup.org.

Jelsma, Martin y Pien Metaal. 2004. *Cracks in the Vienna Consensus: The UN Drug Control Debate*, WOLA Drug Monitors series, Washington, enero. www.wola.org.

Jelsma, Martin. 2003. *Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (Ungass) sobre el problema mundial de las drogas*, Amsterdam, The Transnational Institute. www.tni.org

Kaiser Karl. 1968. "The Interaction of Regional Subsystems: Some Preliminary Notes on Recurrent Patterns and the Role of Superpowers". *World Politics*. octubre: 84-107.

Laurent, Muriel. 1997. "La cooperación externa de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga". *Colombia Internacional*, No. 37, enero-marzo: 14-26.

Labrousse, Alain. 2006. "La cooperación en material de drogas entre la Unión Europea y América Latina". En Alvaro Camacho Guizado, ed., *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: Ediciones Uniandes- CESO, pp. 39-62.

Meetal, Pauline. 2005. "América Latina, Europa y las políticas sobre drogas". *Debate Agrario*, No. 39: 247-266. www.cepes.org.pe.

Molano Cruz, Giovanni. 2007. "El Interregionalismo y sus límites". Artículo actualmente en evaluación por el Comité Editorial de *Revista de la Cepal*.

Nadelman, Ethan A. 2006. "La reducción de los daños de la prohibición de las drogas en las Américas". En Alvaro Camacho Guizado, ed., *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: Ediciones Uniandes- CESO, pp. 63-75.

Nadelman, Ethan A. 1990. "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society". *International Organization*, Vol. 44, No. 4: 501-526.

Parlamento Europeo. 2001. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz*, 1 de febrero. www.eur-lex.europa.eu.

Reuter, Peter. 2006. "Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia". En Alvaro Camacho Guizado, ed., *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: Ediciones Uniandes- CESO, pp. 76-106.

Roy, Joaquín. 2001. "La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?", *Colombia Internacional*, No. 51: 5-27.

Salgado Ruiz, Henry. 2004. "El Plan Colombia, una política de (in) seguridad humana para las poblaciones del Putumayo", *Actualidad Colombiana*, marzo. www.actualidadcolombiana.org

Secretaría General de la CAN. 2006. *Avances en la instrumentación de la normativa comunitaria en materia de la lucha contra el problema mundial de las drogas*, Documento Informativo 780, 3 de marzo.

Secretaría General de la CAN. 2005a. *Conclusiones de la VIII Reunión del Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea*, Documento Informativo 737, 6 de junio.

Secretaría General de la CAN. 2004. *Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos. Estrategia comunitaria: avances en el cumplimiento de las acciones contempladas en el programa de acción de la decisión 505 y el Plan Operativo*, Documento de Trabajo 252, 19 de marzo.

Secretaría General de la CAN. 2003a. *Ayuda Memoria. Informe de las Reuniones del VI Diálogo Especializado de Alto Nivel en Drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea y de la V Reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*, Documento Informativo 519, 3 de junio.

Secretaría General de la CAN. 2003b. *Declaración de Cartagena de Indias V Reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, 29 y 30 de mayo*, Documento Informativo 528, 3 de junio.

Secretaría General de la CAN. 2003c. *Acta de la VI reunión de Alto Nivel del Diálogo Especializado en materia de drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea*, Documento Informativo 529, julio 3.

Secretaría General de la CAN. 2001. *Acta Cuarta Reunión de Altos Responsables Técnicos en Materia de Drogas en la Comunidad Andina y la Unión Europea*, SG/RT.MD/IV/Acta, 29 de octubre.

Secretaría General de la CAN. 2000a. *Hacia una Política Exterior Común Andina sobre*

*el problema mundial de las drogas*, Documento Informativo 271, 9 de octubre.

Secretaría General de la CAN. 2000b. *Comunidad Andina: acciones y resultados de la lucha contra las drogas ilícitas*, Documento de Trabajo, 94, 25 de abril.

Söderbaum, Frederik y Luk Van Langenhove, eds. 2005. *The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism*, London-New York: Routledge.

Thoumi, Francisco E. 2005. "Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia". *Análisis Político*. No. 54: 30-48.

Tokatlian, Juan G. 1997. *En el límite: la (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*. Bogotá. Grupo Editorial Norma-CEREC.

Transnational Institute. 2005. *Las Naciones Unidas y la reducción del daño de nuevo bajo la lupa - Un informe no autorizado sobre los resultados de la 48a sesión de la CE*, Ámsterdam, The Transnacional Institute, Informe sobre políticas de drogas N°13, abril. www.tni.org.

Vargas Meza Ricardo. 2006. "Drogas, guerra y criminalidad en Colombia: una simbiosis que alimenta la prolongación del conflicto". En Alvaro Camacho Guizado, ed., *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá, Ediciones Unian-des- CESO, pp. 225-253.

Youngers Coletta A. 2006. "Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina". En Alvaro Camacho Guizado, ed., *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá, Ediciones Unian-des- CESO, pp. 107-136.