
La UE frente al crimen organizado: América Latina y el tráfico de cocaína

Oscar Jaime-Jiménez | Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Sociología de la Universidad Pública de Navarra | @OskarJaime1 

Tema

La UE se enfrenta con voluntad y recursos al tráfico de cocaína procedente de América Latina, pero los resultados no son satisfactorios debido a las características intrínsecas del fenómeno, así como a los problemas internos de la propia Unión.

Resumen

La Criminalidad Organizada tiene en el tráfico de cocaína uno de los negocios más lucrativos y de mayor difusión a nivel global. La UE es consciente de esta realidad, así como de su potencial para afectar sociedades y distorsionar sistemas políticos. El presente texto, en primer lugar, realiza una revisión de las iniciativas más relevantes de la Unión en este terreno. A continuación, analiza los efectos de estas propuestas concluyendo que, a pesar de los esfuerzos y recursos empleados para hacer frente a este tráfico, los problemas estructurales internos de la Unión se proyectan sobre las políticas públicas en esta materia, condicionando negativamente la planificación y el desarrollo de propuestas estratégicas y organizativas que podrían redundar en un incremento de la eficacia y eficiencia en la lucha contra el tráfico de cocaína en América Latina.

Análisis

(1) La actual situación de la Criminalidad Organizada y del narcotráfico en la UE

La Criminalidad Organizada constituye en la actualidad una de las grandes amenazas a la gobernanza global y local. Las razones son diversas. La disminución de la presencia de los Estados como consecuencia de la progresiva implantación de los principios neoliberales, unido a las crisis cíclicas de los sistemas económicos, ha debilitado los sectores públicos y fortalecido los privados. El resultado ha sido un incremento paralelo de los intereses y negocios ilegales privados y la creciente debilidad de los Estados para combatirlos. Estas razones, agregadas a otras como el hundimiento del bloque del este con la consiguiente expansión de la criminalidad hacia Europa Occidental y la desviación de la atención hacia el terrorismo internacional, a partir de los atentados de 2001 en EEUU, ha generado una situación de alarma global, frente a la que los Estados tratan de responder, puesto que la propia suerte de los sistemas democráticos está en juego.¹

¹ Óscar Jaime y Lorenzo Castro (2010), "La Criminalidad Organizada en la Unión Europea. Estado de la cuestión y respuestas institucionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 91, pp. 173-194.

En este escenario, el narcotráfico constituye uno de los negocios más lucrativos para la Criminalidad Organizada, destacando la cocaína, que se caracteriza por el perfil estable y poco problemático de sus consumidores, el formato de consumo y la facilidad de producción, manufacturación y transporte. Distinto al submundo del tráfico de heroína, en la década de los 80, asociado en buena medida a la marginalidad, la violencia y a una estética de consumo socialmente rechazada.

La UE en su formato actual ha sido desde sus orígenes consciente de esta realidad, puesto que surge con el Tratado de Maastricht (1992) en pleno proceso de expansión de la criminalidad procedente del este. Siguiendo la compleja estructura de la UE, ésta también se traslada al ámbito temático de las drogas, superponiéndose distintos niveles de decisión, si bien de forma no ordenada. El denominado Grupo Horizontal Drogas,² situado en la cúspide, conforma un Grupo de Trabajo del Consejo de la UE. Constituye una entidad de alto nivel donde se toman decisiones con relación a la regulación de la oferta y demanda de drogas, entre otros temas relevantes. Aborda materias de forma transversal y mantiene relaciones activas con Europol, la *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA), terceros países y organizaciones internacionales. Sus aportaciones alcanzan directamente al Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la UE (COREPER II). La coordinación en la Comisión Europea es responsabilidad de la Unidad de Política Antidrogas, dependiente de la Dirección General de Emigración y Asuntos de Interior.

Formalmente, existe una doble vertiente que apunta, por un lado, hacia la mejora de la coordinación interior interinstitucional y, por otro, a la asistencia técnica coordinada de apoyo a instituciones de otros países con la finalidad de mejorar sus capacidades. En este sentido, la Estrategia de la UE de lucha contra la droga para 2013-2020 y el Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2013-2016, constituyen los principales puntales que rigen la actividad en esta materia. La Estrategia establece sus criterios sobre una base de afirmaciones precisas y relevantes, con la finalidad de instrumentar medidas concretas tanto dentro como fuera del territorio de la UE. Con estas iniciativas, por primera vez, la UE proyecta su voluntad que posteriormente materializa en diversas reuniones internacionales.

(2) Las relaciones UE-América Latina

La cooperación de las instituciones europeas en materia de lucha contra las drogas con América Latina ha sido intensa, como consecuencia del elevado flujo de drogas que penetra desde esta parte del mundo en Europa a través de diferentes vías. La colaboración con dicha región se ha concretado en forma de reuniones periódicas, acompañadas de encuentros anuales con numerosos países, entre los que destaca México. En algunos casos concretos esta política se complementa con acuerdos específicos de cooperación.

La estructura de proyectos contra las drogas resulta extremadamente compleja, destacando el *Programa de Cooperación entre América Latina-Caribe y la UE en políticas sobre drogas* (COPOLAD), bajo la cobertura de la Estrategia sobre Drogas de

² Véase, <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/horizontal-working-party-drugs/>.

la UE para el período 2013-2020. Esta planificación de la UE se ha visto complementada mediante acuerdos bilaterales con otros países de la UE y latinoamericanos, abarcando una amplia gama de actividades relacionadas con la lucha contra las drogas.

La agencia principal en torno a la que se articula la cooperación policial en el ámbito de la UE es EUROPOL. Su objetivo es servir de apoyo a las policías nacionales europeas en materia de información y de asistencia sobre el terreno. Se ha proyectado hacia el exterior con fuerza en la lucha contra el terrorismo, pero también resulta muy activa contra la Criminalidad Organizada y sus fuentes de financiación, entre las que se ha priorizado la del tráfico de cocaína. Su expansión en términos bilaterales con países latinoamericanos continúa siendo limitada, al haberse firmado solamente un acuerdo con Colombia, sin embargo, las iniciativas regionales y temáticas son variadas. El instrumento operativo más destacable en el ámbito específico de la lucha contra el narcotráfico es el *Centro de Análisis y Operaciones contra el Tráfico Marítimo de Estupefacientes* (MAOC-N), creado gracias a la iniciativa de siete Estados miembros de la UE con el objetivo de apoyar la lucha contra el narcotráfico en los entornos atlántico y mediterráneo.

En 2007 se creó AMERIPOL, con la intención de establecer un espacio regional de cooperación policial, apoyado por los directores generales de las policías de los países signatarios (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Panamá y Brasil). En esta iniciativa se ha basado la UE para desarrollar un proyecto denominado AMERIPOL-UE, centrado con particular intensidad, en la respuesta contra el tráfico de cocaína, facilitando el intercambio de información en la lucha contra el narcotráfico con derivaciones hacia el ámbito judicial y fiscal. Los criterios de fondo son los de agilidad y eficacia, si bien estrictamente sometidos a los principios del Estado de Derecho.

Desde 2009 se desarrolla una iniciativa denominada Plan de Acción Global de la UE, Programa *Ruta de la Cocaína*, centrado en prestar atención y recursos a aquellos territorios que atraviesa la cocaína en su trayecto hacia el continente europeo, prestando particular atención a África Occidental por su escasa visibilidad y el efecto disruptor que genera en términos políticos, económicos y sociales en los países afectados. La finalidad última es promover la cooperación policial y judicial en sus distintas dimensiones. Su estructura es compleja y se sostiene sobre nueve proyectos en los que participan numerosos países en función de sus intereses y objetivos.

La gran relevancia otorgada a estas iniciativas viene marcada por los recursos asignados y la disposición a continuar con el compromiso a medio y largo plazo. El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la UE, aprobó el pasado 18 de mayo las prioridades en la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave para el período comprendido entre 2018 y 2021. La respuesta al tráfico de cocaína se incluye en la segunda prioridad y significa que debe ser incorporada a un plan estratégico plurianual, así como sus correspondientes planes operativos. Posteriormente, el comité permanente de Seguridad Interior realizará un seguimiento, que se complementará con procedimientos de evaluación independientes.

En definitiva, los ámbitos de respuesta son muy variados y en los últimos años se han incrementado de tal manera, que resulta muy difícil disponer de una visión global de la

lucha contra el tráfico de drogas, y mucho menos, desarrollar un enfoque que pudiera abordar la evaluación de la eficacia y eficiencia de su implementación.

(3) El diseño estratégico y la adecuación organizativa: ¿apuntamos en la dirección correcta?

Considerando la importancia otorgada al tráfico de cocaína en las estrategias citadas, así como las estructuras creadas específicamente para combatirlo y los medios humanos y materiales puestos al servicio de estos objetivos, resulta evidente que la actividad que genera este estupefaciente provoca una gran preocupación en la UE. Se asume que son muy numerosos los desafíos a los que se enfrenta la elaboración de una respuesta eficaz, a lo que es preciso añadir la inestabilidad política, social y económica que atenaza a muchas zonas de las que procede la materia prima de las drogas ilegales o atraviesa su comercio. En el caso concreto de América Latina, los indicadores genéricos sobre la evolución de la eficacia en la respuesta no son optimistas, en la medida en que los problemas políticos y económicos, consecuencia de la crisis global y de circunstancias regionales, no están favoreciendo una mejora significativa de la economía en este momento. La Criminalidad Organizada en numerosos países es un actor influyente y vigilante. Gestiona el narcotráfico y sus derivaciones vinculadas al blanqueo y otros delitos con habilidad, obteniendo grandes beneficios. La cadena de transferencias es cada vez más sofisticada e intrincada y los desarrollos tecnológicos para fusionar la cocaína con otras sustancias resultan más difíciles de detectar.

En este contexto, los dilemas a los que se enfrentan las instituciones europeas en relación con esta materia son numerosos y crecientes ¿Se debe priorizar la respuesta dentro de las fronteras y en los alrededores del espacio físico del UE o globalizar el campo de acción? ¿Qué perfil debe desarrollar la cooperación con terceros países y hasta dónde debe llegar el compromiso? ¿De qué forma interactúan la respuesta estratégica y organizativa de la UE?

Si bien la Unión dispone de una estructura institucional y de voluntad clara, por parte de la gran mayoría de sus Estados miembros, para avanzar hacia la integración política y económica, no existe por el momento un plan definido acerca de cómo conseguir este objetivo. Dicha indefinición se proyecta sobre numerosas políticas públicas. La complejidad de dicha estructura y la presencia de innumerables actores estatales, corporativos, profesionales y de otra índole pugnando por hacer prevalecer sus puntos de vista e intereses, somete a intensa presión a los negociadores europeos. Esto limita su capacidad de decisión –restando precisión y capacidad estratégica–, por la propia lógica multinivel³ sobre la que se fundamenta. Dinámica que redundará finalmente en un acusado debilitamiento de sus posiciones negociadoras.

Esta realidad influye tanto sobre los objetivos estratégicos como en la organización de las estructuras de gestión, siendo el área que nos ocupa un caso paradigmático. Una de las principales consecuencias para nuestro tema es la existencia de una intensa

³ Robert Putnam (1998), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, pp. 427-460.

(cont.)

descoordinación interna debido al juego que se establece a tres bandas entre la Comisión europea, el Consejo y los Estados miembros. En este contexto, la fragmentación presupuestaria no ha ayudado, al restar coherencia a los proyectos e impedir avanzar desde un enfoque estratégico u organizativo.⁴

Partiendo de estas circunstancias, la UE dispone de dos alternativas. Una primera supondría que asumiera la lucha contra el tráfico de estupefacientes, y específicamente el de cocaína, como actor directamente implicado y comprometido estratégicamente y operativamente en América Latina. Una segunda opción incidiría en el papel que la UE podría desempeñar como apoyo directo de actores locales en su lucha contra el crimen organizado, financiando propuestas estratégicas y operativas, diseñadas y desarrolladas por dichos actores, y manteniendo un bajo perfil.

Es esta segunda opción la que parece haber escogido, no tanto como consecuencia de una estrategia premeditada, sino como resultado de la ausencia de un modelo definido de organización de la respuesta europea frente al tráfico de cocaína, lo que le impide obviamente desarrollar un modelo estratégico coherente. Otro factor que contribuye a este bajo perfil es la omnipresencia e intervención norteamericanas en el área en términos de imposición de valores, políticas y recursos. La UE siempre ha observado la actividad desarrollada por EEUU en este campo con cierta aprehensión debido a que históricamente la protección de los Derechos Humanos no constituía para estos una prioridad, además de ser su tradicional espacio de influencia preferente.⁵ La restringida implicación de un actor tan relevante como EUROPOL, allende las fronteras de la UE, y el limitado alcance de los acuerdos y las colaboraciones constituye una muestra práctica de dicho retraimiento.

A esta dificultad, es necesario añadir las discretas, pero poderosas tendencias que están surgiendo en la política exterior de la UE, orientadas a acentuar la dimensión securitaria, que hace prevalecer aquellas políticas y prácticas vinculadas que priorizan la protección y defensa de los intereses y del territorio de la Unión frente a otras consideraciones. Esta concepción se encuentra en línea con la primera Estrategia de Seguridad Interior para la UE aprobada en 2010, al destacar “la interdependencia entre seguridad interior y seguridad exterior”, así como la necesidad de elaborar “un acercamiento de seguridad global con respecto a terceros países”, planteamiento que no incentiva la promoción del desarrollo y el respeto por los Derechos Humanos y de los valores democráticos.

La lógica definida de círculos concéntricos,⁶ por parte de la Comisión Europea, emulando parcialmente el modelo norteamericano, parece prevalecer en términos operativos. Básicamente, se asume una estrategia de respuesta basada en la distancia que separa la producción del consumo. A lo largo de la elaboración y transporte se

⁴ Daniel Brombacher y Günther Maihold, “El negocio transatlántico de la cocaína: opciones europeas ante las nuevas rutas del narcotráfico”, Documento de Trabajo, nº 45/2009, Real Instituto Elcano.

⁵ Alain Labrousse (2006), “La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina”, *Proyecto Hombre: revista de la Asociación Proyecto Hombre*, nº 57, pp. 8-11.

⁶ Alain Labrousse (2007), “La Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea y América Latina”, en Álvaro Camacho, *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*, Universidad de Barcelona, Barcelona, pp. 39-59.

atravesan diversos países añadiéndose valor al producto. Desde esta perspectiva, los esfuerzos se centrarían en la persecución de una manufactura intensamente revalorizada y cuyas vías de entrada en Europa habrían ido convergiendo, haciéndose así más fácil su persecución. Lo contrario, sólo contribuiría a dispersar esfuerzos y recursos sobre amplios territorios y numerosas organizaciones. Todo ello inabarcable y difícil de rastrear, también por el escaso rastro económico generado durante esa fase del proceso. El acercamiento del núcleo duro de las principales líneas de defensa de la UE a sus propias fronteras, frente a la penetración de la cocaína, puede ser entendida como una estrategia razonable para frenar el narcotráfico, pero también pone en evidencia una percepción eurocéntrica, geográficamente limitada y de carácter defensivo.

En cualquier caso, ello no significa que la UE se desentienda de lo que sucede lejos de sus fronteras, sino que se favorece una redistribución de recursos en función de esta lógica. Así, la mencionada securitización puede tener a largo plazo una serie de efectos secundarios sobre las políticas de desarrollo promovidas, desde la UE, al priorizar la acción sobre el narcotráfico al margen de otras consideraciones como la protección de los Derechos Humanos y la promoción de la gobernanza, tal y como plantean ciertos analistas.⁷

El desarrollo de una visión global implica contribuir a hacer frente al problema, tanto en los orígenes como en los países de paso. Por ello sería recomendable una implicación directa en el fortalecimiento de las instituciones y en la mejora de la gobernanza en países concretos. La UE ha demostrado ser consciente de esta problemática y en su línea de respuestas fragmentadas se registra alguna experiencia positiva como en Cabo Verde. Sin embargo, la apuesta por América Latina en este sentido es más compleja debido a que son necesarios numerosos recursos y no se percibe una necesidad inmediata en comparación con África, a pesar de que Centroamérica constituye un escenario desalentador y segura fuente futura de problemas, tanto para EEUU como para la UE.

A todo ello, es preciso añadir limitaciones relativas a aspectos técnicos como es la recolección de información, que impacta sobre el análisis y las decisiones estratégicas. Los datos de los que se dispone en relación con la estabilización y el ligero descenso aparentemente coyuntural en el consumo, desde el pico alcanzado en 2000, o los niveles de pureza situados por debajo del 50%, son de difícil interpretación,⁸ puesto que no existe capacidad para monitorizar la cantidad, la composición real y el precio a lo largo de la cadena de comercialización. Tampoco se dispone de información fidedigna sobre los niveles de producción y si todo lo plantado es explotado, o si responde a otras estrategias de carácter político y puntual, con la finalidad última de cobrar posibles subvenciones futuras para su erradicación, al menos en Colombia. Por ello, tampoco

⁷ Eva Magdalena Stambøl (2016), "Governing Cocaine Supply and Organized Crime from Latin America and the Caribbean: The Changing Security Logics in European Union External Policy", *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 22, nº 1, pp. 1-18.

⁸ Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (2016), *Informe sobre los mercados de drogas en la UE. 2016. Visión de conjunto estratégica*, último acceso 22/VI/2017, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2374/TD0416161ESN_1.PDF.

debe sorprender que se carezca de capacidades evaluativas homologables que podrían permitir generar al menos un debate sobre indicadores.

Una reflexión más profunda acerca de esta temática nos debe llevar indefectiblemente a debatir si los ingentes esfuerzos en términos de recursos humanos y materiales se corresponden proporcionalmente con los resultados obtenidos. En función de los datos, no parece que el consumo de cocaína vaya a disminuir; al contrario, se encuentra estabilizado con perspectivas de incrementarse. La previsible penetración masiva de opiáceos procedentes de Asia –debido a factores que resultaría muy prolijo comentar en estas líneas– debilitará las políticas frente al tráfico de cocaína, debido a que será necesario redistribuir los recursos existentes.

En cualquier caso, y al margen de consideraciones metaestratégicas, para avanzar por la actual senda en el ámbito de la lucha contra la oferta, es necesario mejorar en aspectos organizativos y técnicos concretos, vinculados con la monitorización y la coordinación de esfuerzos. Por ello, resulta preciso promover un sistema integrado de indicadores que permitan visibilizar y analizar la correspondencia entre los avances y retrocesos en cada uno de los frentes de la lucha contra el tráfico de cocaína. El objetivo último sería establecer relaciones de causalidad directa, indirecta o multicausal entre respuestas y sus efectos. En segundo lugar, es necesario realizar mayores esfuerzos en el escrutinio preciso de la cadena de producción y distribución. Existen muchos espacios opacos que deben ser analizados con detenimiento.

Conclusiones

En función de todo lo abordado, se puede concluir que las carencias estratégicas y organizativas se potencian mutuamente. La ausencia de pulso estratégico impide promover recursos y estructuras, y las limitaciones organizativas, por su parte, no facilitan una apertura cognitiva al problema que podría favorecer el desarrollo de una visión estratégica integrada. Por ello, la potenciación de los centros de reflexión y decisión existentes debería constituir una prioridad, siguiendo la inercia de las respuestas europeas al terrorismo. Resulta asimismo necesario que la UE desarrolle su propia doctrina integrada contra el narcotráfico al margen de EEUU, puesto que parte de unos presupuestos y valores distintos. El cambio de paradigma que se está registrando a nivel global poniendo una mayor atención sobre los factores estructurales (gobernanza, pobreza, medio ambiente, tránsito y oferta) y particularmente en la atención a la demanda, ofrecerá en el futuro un espacio en el que la UE debería ser capaz de hacerse oír.