

MEMORANDO OPEX N° 184/2013

AUTORÍA: Érika Rodríguez Pinzón, socióloga, candidata a doctora en Relaciones Internacionales. Investigadora de la Universidad Autónoma de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos. Coordinadora del Panel América Latina de Opex.

PARA: OPEX **FECHA:** 30/01/2013

ASUNTO: CELAC Y UE: HACIA UN NUEVO ENFOQUE EN LUCHA ANTINARCÓTICOS Y CONTROL DE ARMAS

Panel: América Latina

Coordinadora: Érika Rodríguez Pinzón

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845

CONTEXTO

El pasado 27 de enero los jefes de gobierno reunidos en la Primera Cumbre CELAC– Unión Europea firmaban una Declaración en la que entre otros aspectos hace un llamado para que en el seno de las Naciones Unidas se trabaje en ese control más estricto en el comercio de armas. Asimismo se acordó fortalecer el mecanismo de coordinación sobre drogas entre la CELAC y la UE, comprometiéndose a un diálogo y cooperación continuados, con miras a establecer metas medibles para reducir el impacto del problema mundial de drogas.

El documento recoge así dos de los reclamos más importantes que habían puesto sobre la mesa los gobernantes latinoamericanos. Pero dado que las declaraciones recogen la voluntad política pero se ven limitadas en su extensión es conveniente profundizar más en las implicaciones y desafíos de los acuerdos alcanzados.

- **La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, y el debate sobre la lucha contra las drogas y el control de las armas.**

No es novedoso señalar que a pesar de la cantidad de recursos humanos, y económicos invertidos la lucha contra las drogas no ha dado los resultados esperados. Profundamente ligada al narcotráfico la proliferación de armas ligeras también se ha convertido en una de las amenazas más relevantes. América Latina es la región del mundo con la mayor tasa de violencia armada, registra el 42% de los homicidios cometidos con armas de fuego en el mundo, según datos de la OEA. En 2011 se contaron ciento cincuenta mil homicidios con armas de fuego, relacionados en su mayoría con el tráfico de drogas, las bandas criminales y maras. La seguridad es, por tanto, uno de los temas que más preocupación causan entre los latinoamericanos y sus dirigentes, preocupación que se expresa en el clamor por un cambio en la política antidrogas, centrada hasta ahora en la represión de la oferta.

A pesar de las diferencias ideológicas entre los mandatarios de América Latina, existe un consenso regional acerca de la necesidad de un cambio en la política global antidrogas y en mayores esfuerzos en el control de las armas (aunque en este último caso las posturas son más variadas). Es evidente que este cambio debe ser global, dado que los tráfico ilícitos son empresas eficientemente globalizadas y las responsabilidades de su existencia se reparten a lo largo del mundo.

Los expresidentes Cardoso de Brasil, Gaviria, de Colombia y Zedillo de México que realizaron este llamado inicialmente le han pasado el testigo a los mandatarios en el poder, lo que ya de por sí es un cambio relevante, dado que durante mucho tiempo pedir un cambio en la forma en la de enfrentar el narcotráfico y más aun sugerir la despenalización del consumo era un tema vetado (por lo cual quizás solo lo demandaban aquellos que ya habían dejado el poder). Lo cierto es que ha día de hoy no solo es una demanda explícita que ha sido puesta sobre la mesa en diversos foros por los presidentes de México, Guatemala, Perú, Bolivia, Argentina, y Colombia, país, este último, especialmente activo y que intenta consolidarse como líder regional en esta área dada su experiencia.

Pero la mayor novedad no proviene del cambio en el discurso latinoamericano que pasó de pedir la corresponsabilidad mundial a un pedir un debate abierto sobre el tema, sino, en que esta demanda ha tenido eco en los países del hemisferio norte.

Incluso fue admitido por el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en la pasada Cumbre de las Américas, realizada en Cartagena de Indias en 2011. Es en este sentido donde el papel de la Unión Europea (UE) cobra renovada importancia.

- **Posición de la UE**

La UE se ha caracterizado por un tratamiento del fenómeno del narcotráfico diferenciado de EEUU, enfocándose en el apoyo al desarrollo económico de los países productores, a través de las preferencias arancelarias y del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas, más que en el combate frontal y militar a la producción como es el caso norteamericano. De hecho, tal como lo destacó Joao Barroso durante la Cumbre, "un 30% de la cooperación europea en la región se destina a la lucha contra el narcotráfico", más aun el presidente de la Comisión Europea se comprometió a mantener dicha cooperación.

Pero lo cierto, es que hasta ahora Europa ha sido tímida, a la hora de presionar por un debate internacional, pero dada su estrecha relación con América Latina, su peso en los organismos internacionales y el hecho de que es la segunda consumidora de cocaína en el mundo según la OMC y UNODC, es indispensable su concurso para que cualquier acción emprendida hacia un nuevo tratamiento de las drogas y el control de las armas ligeras llegue a buen término, especialmente de cara a las reticencias en los sectores más conservadores de Estados Unidos.

La UE es una potencia normativa global, a pesar, de verse tan profundamente afectada por la crisis financiera. No en vano ha sido galardonada el año pasado con el Premio Nobel de la Paz, y como tal es indispensable que la UE siga liderando los cambios que conduzcan a la paz y la estabilidad global.

PERSPECTIVAS: ¿qué debería esperarse de los acuerdos CELAC – UE?

Como ya se señaló en la declaración de la Cumbre se consignó el acuerdo para presionar a las Naciones Unidas por un mayor control de las armas y por el fortalecimiento del mecanismo de coordinación de políticas antidrogas de cara a la obtención de resultados concretos.

Estas declaraciones tendrían que traducirse, para obtener resultados, en dos áreas de acción: En primer lugar en una presión birregional coordinada para alcanzar un tratado en Naciones Unidas para regular el comercio de armas, tema que lleva mucho tiempo debatiéndose, pero en el que no ha habido mayores avances.

La primera ronda de negociaciones del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) se cerró sin consenso, tras cuatro semanas de negociación, en julio de 2012, entre otras cosas, porque Estados Unidos pidió más tiempo y se plantearon objeciones por parte de Rusia y China.

Los ministros de exteriores de España, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, y la ministra de Comercio de Suecia emitieron recientemente un comunicado solicitando se convoque una nueva conferencia en 2013, expresando su interés porque el Tratado resultante sea sólido, robusto, eficaz y jurídicamente vinculante. Esta declaración es especialmente relevante, si se tiene en cuenta que entre los solicitantes se encuentran algunos de los mayores productores de armas del mundo.

La inclusión de un acuerdo para el mayor control de las armas en la Declaración también representa un paso adelante regional para América latina, dado que en la ronda de negociaciones del TCA en 2012 los países de la región se dividieron en dos grupos, por un lado los "amigos del tratado": México, Chile, Colombia, Bahamas, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay. Quienes esperan que se consiga un tratado amplio que incluya todo tipo de transacciones y armas convencionales. En el otro grupo se encuentran Venezuela, Cuba y en menor medida Brasil que desconfían de un tratado que pueda dar lugar a prácticas discriminatorias o que supongan un obstáculo para el desarrollo de las capacidades de defensa nacional de algún país.

Ahora bien, el acuerdo birregional es un paso adelante pero aun hace falta conseguir trasladarlo a las Naciones Unidas, donde los países se expresan individualmente y conseguir el apoyo de los otros 193 estados, puesto que con un solo veto se puede bloquear. El camino por tanto es largo y difícil, y más vale, que mas allá de la declaración de intenciones, las dos regiones pongan en marcha programas propios para controlar el tráfico de armas y de municiones, un buen primer paso sería iniciar por la transparencia de los gobiernos en materia de compra de armas. Asimismo también valdría la pena apoyar y replicar programas de desarme ciudadano que han dado buenos resultados a nivel local en América Latina.

En segundo lugar en cuanto a la apertura del debate sobre las drogas, este tema se ha planteado de forma más extensa y clara en la Asamblea parlamentaria EUROLAT que en su mensaje a la I Cumbre Celac-UE", recomendó "la apertura de un debate profundo y sereno sobre la posibilidad de estudiar la legalización del consumo de determinadas drogas y sus posibles consecuencias, en particular incorporando el enfoque de salud pública". Asimismo, emitió una resolución en la que pidió mejorar la coordinación de las políticas nacionales contra el narcotráfico y el blanqueo de dinero, defendió "un enfoque preventivo, destinado especialmente a los grupos más vulnerables, e insistió en que "las acciones represivas" se dirijan a las organizaciones del crimen, no contra los drogodependientes y se estudien posibilidades de penas alternativas para vendedores a pequeña escala, finalmente pidió "revisar la clasificación de sustancias ilícitas" formulada hace 50 años "equilibrando los niveles de fiscalización con los de daño, basándose en datos científicos".

El documento de EUROLAT tiene una gran relevancia puesto que hace propuestas concretas, y porque se desarrolla en el marco de la reunión entre los representantes del poder legislativo de las dos regiones, lo cual le confiere especial legitimidad. De cualquier forma su realización requiere que los parlamentos nacionales sean capaces de construir consensos, que, entre otras cosas, significa afrontar los debates sociales y generar un conocimiento público sólido sobre el tema a tratar. La ignorancia y el miedo no son bases idóneas para plantear medidas novedosas o un cambio en la percepción social de las drogas alucinógenas.

RETOS PENDIENTES para un cambio efectivo en la política eurolatinoamericana antidrogas y de control de armas

- Abrir el debate sobre las drogas y conseguir cambios sustantivos en las políticas de contención, así como presionar por un acuerdo de control de las armas son procesos que van más allá de la relación birregional, implican acuerdos globales.

Además la relación birregional aun tiene mucho camino que recorrer tanto por la debilidad de la integración latinoamericana, como por la lentitud en el desarrollo de los consensos entre las dos regiones y por que Europa ha volcado su atención en su crisis interna ralentizando su papel en los foros internacionales no financieros.

Para enfrentar estos obstáculos y especialmente para aprovechar de forma más eficiente la alianza birregional, es necesario ir más allá de las declaraciones y de la profundización de los marcos de cooperación existentes. Hace falta especialmente coherencia entre los discursos y las políticas que se ponen en marcha en todos los niveles.

- Voluntad política para el control de lavado de activos

Uno de los temas urgentes en los que pueden adelantarse acuerdos inmediatos es en el control del lavado de capitales. La mayor parte del dinero del narcotráfico no se queda en los países productores, de hecho, según el informe sobre drogas de la UNODC buena parte de los cultivadores colombianos obtienen menos de dos dólares al día, lo cual les deja por debajo del umbral de la pobreza. Así pues es indispensable que mientras no se reforme la estructura de la lucha contra la droga que ha día de hoy favorece la formación de monopolios de tráfico y altos excedentes para las cúpulas de los mismos, es necesario fortalecer la lucha contra el blanqueo de capitales.

El lavado del dinero del crimen organizado de todo tipo va al alza en Europa, que incauta sólo el 1% del volumen total. En el caso específico de los flujos provenientes de las mafias Latinoamérica, estos suelen llegar a Europa a través de Estados Unidos, siendo indispensable no solo aplicar la legislación existente sino una verdadera voluntad política de coordinación de las entidades de control.

Dado que los flujos de dinero ilícito provienen tanto del narcotráfico como de la venta ilegal de armas, pero también de muchas otras actividades ilícitas y que estos se funden con el dinero legal, en este caso el problema va mucho más allá de la legalización de las drogas y pasa por la urgente regulación y transparencia financiera. Bien podría profundizarse en la Declaración sobre seguridad de la Asamblea EUROLAT de 2011 que Insta a la Unión Europea y a los países de Latinoamérica a fortalecer sus órganos de auditoría del sistema financiero de cada país y a compartir la información con todas las naciones, a fin de que los recursos depositados o invertidos procedentes de actos delictivos, inclusive de fondos extraídos de los estados, sean congelados y sirvan de prueba para condenar a los responsables.

- Coherencia política para la transición hacia un nuevo enfoque del narcotráfico

Dado que existe consenso en que ha de reformarse la guerra contra las drogas, aunque aún no se haya abierto el debate ni definido los términos del mismo, tendrían que hacerse avances para conseguir coherencia en las políticas regionales e internacionales. Es decir plasmar la voluntad individual en cambios paulatinos en la legislación.

Así, por ejemplo, la Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes ha aceptado la re-adhesión de Bolivia que se reserva el derecho de “permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja de coca, el consumo y uso en su estado natural para fines culturales y medicinales así como su cultivo, comercio y posesión para estos propósitos lícitos”. De los ciento ochenta miembros de la Convención, solo quince de los cuales nueve son europeos se opusieron a la aceptación de Bolivia y sus términos. Especialmente contradictorio resulta el caso de Holanda que se manifestó en contra a pesar de permitir la venta de hoja de coca en sus cafés.

En la región andina se consume de forma ancestral la hoja de coca, y de hecho encabezados por el gobierno boliviano muchos activistas abogan por la investigación y desarrollo de productos basados en esta planta, en el caso de Afganistán por ejemplo hay buenos resultados en proyectos de plantación de amapola con fines medicinales y de investigación. El veto total sobre la producción en estos países no redundará más que en bloqueos de las negociaciones y dilación de los procesos, mientras que los narcotraficantes siguen aprovechándose de las fallas de los Estados y del sistema internacional para su enriquecimiento. Cabe preguntarse si estos vetos responden a verdaderas inquietudes sobre las amenazas a la salud pública o a la ignorancia o al interés de sectores privados como farmacéuticas, industria química o el lobby de sectores ultraconservadores.

- Políticas públicas nacionales con enfoque de salud pública

Una de las críticas más importantes que pueden hacerse al activismo latinoamericano por una debate sobre las drogas es que los discursos en los foros internacionales no se corresponden con la política interna. En el caso de Colombia, país que intenta convertirse en el líder regional en la materia, como ya se señaló, la evidencia era latente. Mientras el presidente pedía un debate franco sobre las drogas, la política interna involucionaba. La dosis mínima que había sido despenalizada en 1994, fue penalizada nuevamente durante el mandato de Álvaro Uribe (2002-2010) aunque limitada a penas de “rehabilitación”. Sin embargo, la Ley de Seguridad Ciudadana que fue impulsada por Santos en su gobierno, modificó las penas para el porte y tráfico de drogas y suprimió la frase que excluía de cárcel al que portara la dosis personal. Esta tendencia parece corregirse al haber retirado del Congreso un proyecto de Ley que borraba la distinción entre traficantes y consumidores, más aun, justo al terminar la Cumbre de CELAC el 29 de enero, el Presidente ha anunciado la creación de una Comisión Asesora de Política de Drogas, que evalúe la lucha antidrogas y sugiera como debería enfocarse. Lo que finalmente probaría su interés por alinear la política interna con su discurso internacional.

Además de la coherencia de las políticas públicas dirigidas específicamente a la demanda de estupefacientes, es igualmente necesario que se reconozca el vínculo entre fallos del Estado y narcotráfico y tráfico ilícitos. Tanto en Europa como en América el narcotráfico se vale de los “agujeros” del sistema, tales como la corrupción, el subdesarrollo de las regiones periféricas, y la falta de transparencia financiera entre otras. Un debate global ha de reconocer que nada puede hacerse si los estados no enfrentan la existencia del narcotráfico como resultado de sus propias carencias y la necesidad de generar enfoques integrales de política, que puede avanzarse sin la necesidad del consenso global. Igualmente puede avanzarse en el plano regional y birregional en espera a que ocurra el tan anhelado debate.

De hecho, una buena muestra de coherencia política regional está en los frutos de la renovada coordinación policial entre Colombia y Venezuela. Una vez limadas las diferencias que llevaron a cortar las relaciones entre los dos países de forma temporal, en noviembre de 2012 se produjo la captura en una operación policial conjunta binacional de "el loco Barrera", el último de los grandes capos. Sin la voluntad política de los dos gobiernos habría sido imposible dicha captura.

- Ir mas allá de los discursos

Para finalizar y a manera de conclusión es necesario recalcar que el camino aun es largo y va mucho más allá de la competencia birregional. A pesar de ello, sin el paso dado en el reconocimiento del interés común se estaría aun más lejos de alcanzar cambios sustanciales en el control de las armas y de las drogas. En estos tiempos de crisis para Europa es más importante que nunca, establecer las prioridades para que las inversiones sean acertadas y sobretodo es importante que se entienda bien la naturaleza de los problemas y qué medidas podrían rendir mayores beneficios.

Si los presidentes de América Latina siguiendo la voluntad expresada en la reciente Cumbre de CELAC pretenden liderar el debate global y empezar a ejercer un papel más activo en el sistema internacional, han de pasar pronto de la declaración a poner una propuesta sobre la mesa y especialmente presentar al mundo un plan de acción. En ese sentido el debate que tuvo lugar en el seno de EUROLAT da una buena base de partida. El siguiente paso podría ser conseguir un dialogo a tres bandas con los Estados Unidos.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 183/2013: **Crisis de Malí: la amenaza islamista y la respuesta de Francia, España y la UE**
- 182/2012: **Obama 2012: de los medios sociales a la estrategia de datos.** Diego Beas
- 181/2012: **El México de Peña Nieto: la hora de las reformas.** María José Martínez Vial
- 180/2012: **El cambio de liderazgo en China y sus implicaciones.** Mario Esteban
- 179/2012: **Venezuela: Chávez decidido a profundizar su revolución.** Sandra Guevara de Molina
- 178/2012: **El Egipto de los hermanos musulmanes: entre la agenda doméstica y la escena regional.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño
- 177/2012: **El desarrollo sostenible y la cooperación española.** Maribel Rodríguez
- 176/2012: **El regreso del PRI en México: de nuevo la duda.** María José Martínez Vial
- 175/2012: **Egipto: presidente islamista, tutela militar.** Marcos Suárez Sipmann
- 174/2012: **La ayuda multilateral española en el ámbito humanitario: retos pendientes.**
Francisco Rey
- 173/2012: **A binding Food Treaty: a post-MDG proposal worth exploring.** José Luis Vivero Pol
- 172/2012: **Las consecuencias del cambio político en Francia para la Unión Europea y para España.** FUNDACIÓN ALTERNATIVAS - CONSEJO DE ASUNTOS EUROPEOS
- 171/2012: **Efectos de la inversión extranjera en tierras agrícolas: recomendaciones.** Érika Rodríguez Pinzón
- 170/2012: **España y la reforma del sistema Naciones Unidas para el desarrollo: cómo rentabilizar el esfuerzo ante los recortes.** Carmen Sánchez Miranda Gallego
- 169/2012: **La cooperación multilateral española en materia de educación.** Alberto Begué Aguado
- 168/2012: **La política multilateral española para la seguridad alimentaria: aprendizajes, resultados y retos para el futuro.** Pilar Baselga Bayo, Gabriel Ferrero y de Loma-Orsorio
- 167/2012: **La encrucijada Siria: militarización o internacionalización.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño
- 166/2012: **La cooperación financiera en la ayuda multilateral de la política española de cooperación al desarrollo.** Alfredo Macías
- 165/2011: **El impacto de la primavera árabe en África Subsahariana.** Jesús García-Luengos
- 164/2011: **Elecciones en Egipto: ¿gana la democracia?** Marcos Suárez Sipmann
- 163/2011: **La Cumbre de Durban: un impulso necesario en la crisis del sistema de cooperación global.** Jesús Quintana
- 162/2011: **Cuestiones sobre Sudán a la luz de la ola democrática árabe.** Eva Pilar Francés Bruno

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web: <http://www.falternativas.org/opex>