

**El negocio transatlántico de la cocaína: opciones europeas  
ante las nuevas rutas del narcotráfico**

*Daniel Brombacher y Günther Maihold*

Área: América Latina/Seguridad y Defensa

Documento de Trabajo 45/2009

17/09/2009

---

# **El negocio transatlántico de la cocaína: opciones europeas ante las nuevas rutas del narcotráfico**

*Daniel Brombacher y Günther Maihold*

## **Índice**

- (1) Introducción**
  - (2) Cultivo de coca y tráfico de cocaína hacia Europa**
    - (2.1) El cultivo de coca en la región andina
    - (2.2) Rutas del tráfico de cocaína
  - (3) La ruta de la gobernabilidad más débil: el desplazamiento del tráfico de cocaína a África Occidental**
    - (3.1) La magnitud del desplazamiento
    - (3.2) La división del trabajo en el narcotráfico transatlántico
    - (3.3) Gobernabilidad débil como atractivo
  - (4) El auge del consumo de cocaína en Europa: control de oferta frente a reducción de demanda**
    - (4.1) El auge del consumo de cocaína en Europa
    - (4.2) El control de la oferta: la gestión del precio
      - La elasticidad de la demanda de estupefacientes
      - Como se forma el precio de la cocaína
      - El riesgo de desplazamiento
    - (4.3) La gestión directa del consumo: la reducción de la demanda
  - (5) Opciones políticas I: el control de la oferta en los países productores**
    - (5.1) Opción I: la erradicación de cultivos
      - La fumigación aérea y la erradicación manual en la región andina
      - Resultados precarios
    - (5.2) Opción 2: el desarrollo alternativo
      - El paradigma del desarrollo alternativo
      - La difícil definición de objetivos
    - (5.3) Opción 3: el control de los precursores químicos
  - (6) Opciones políticas II: el control internacional de la oferta en países y zonas de tránsito**
    - (6.1) Control del tránsito en cercanía de los países productores
    - (6.2) Control del tránsito en cercanía del consumidor final
      - La eficacia de las intervenciones en cercanía al consumidor
      - La organización europea del control del tránsito
      - La capacidad evasiva del crimen organizado
  - (7) El fin de la pasividad europea**
    - (7.1) Control de tránsito en sentido estricto
    - (7.2) Control de tránsito en sentido amplio
  - (8) Conclusiones: opciones europeas para el control de la oferta**
- Abreviaturas**

## (1) Introducción

El 20 de marzo de 2009 concluyó el 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (CDE) en Viena. Los expertos participantes acordaron los futuros pilares de la política internacional de control de drogas para la próxima década. Al mismo tiempo, evaluaron los resultados y la implementación de los acuerdos adoptados en la XX Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el problema global de drogas (UNGASS) en 1998. La declaración de 1998 preveía reducir visiblemente el cultivo mundial de opio y coca en 10 años. Esta meta no se cumplió. Hoy en día, el narcotráfico es la rama más lucrativa del crimen organizado, y dentro de ella la cocaína genera las mayores ganancias. En 2007, según estimaciones de Naciones Unidas, en la región andina se cultivaron aproximadamente 180.000 hectáreas de coca y se produjeron cerca de 1.000 toneladas de cocaína pura. Casi 250 toneladas se exportaron ese mismo año a Europa. En 2006, tan sólo en España las autoridades incautaron 50 toneladas de este estupefaciente. Doce millones de europeos han consumido cocaína al menos una vez en su vida. En 2007, en Europa había 3.500.000 consumidores adolescentes y jóvenes. En España, el 3% de la sociedad consume regularmente cocaína, lo que supone cerca del 20% de los consumidores europeos.

Hay una nueva dimensión del tráfico de cocaína a Europa, que requiere más atención. Después de un fuerte auge en los años pasados, se estima que en la actualidad cerca de 50 toneladas de cocaína transitan anualmente por África Occidental antes de llegar a suelo europeo, es decir, una quinta parte de lo que ingresa a la UE. Los Estados frágiles de África Occidental no están en posición de enfrentarse a las redes latinoamericanas del crimen organizado, mucho más potentes en recursos. El establecimiento del mercado ilegal de drogas en estos Estados frágiles va de la mano del aumento de la inestabilidad, crecientes niveles de corrupción, el posible financiamiento de grupos armados no-estatales y unos mayores índices de consumo.

El consumo de drogas funciona con una lógica de mercado: el aumento del precio del narcótico reduce la demanda y disminuye el consumo. El alto precio de la cocaína no se debe a sus ínfimos costes de producción. La penalización del tráfico y del consumo de drogas y el control de la oferta mantienen el precio de la droga en niveles elevados. Este régimen impone altos riesgos a los participantes en el mercado ilegal, que recobran a través del precio. A la vez, el régimen de control implica frecuentes incautaciones, haciendo más escasa la droga, lo que también

---

contribuye al alza del precio. Por ende, cualquier intervención en la cadena de creación de valor añadido en el narcotráfico se debería evaluar según el impacto que tiene en el precio. Reconocer esta lógica tiene implicaciones inminentes en la política de control del narcotráfico: todas las medidas de control de oferta, sean de forma represiva, penal o de política de desarrollo, deben ser consideradas según su efecto sobre el precio final de la cocaína.

La cadena de producción y comercialización de la cocaína sigue una curva exponencial del precio: cuanto más lejos está la cocaína del país productor en la cadena comercial, más alto será su precio de mercado. Un kilo de cocaína de alta pureza vale en España, en la calle, cerca de 80.000 euros, en una estimación conservadora. El mismo kilo de cocaína en Colombia tiene un valor de alrededor de 1.200 euros. No obstante, un campesino cocalero no cobra más que 250 euros por las hojas de coca necesarias para producir un kilo del alcaloide. Debido a este incremento exponencial de valor, potenciales situaciones de escasez de hoja de coca o de cocaína en la región andina no tendrían efectos visibles sobre el precio final en Europa ni sobre su consumo. Desde un punto de vista de control de oferta, conviene intervenir en la cadena de creación de valor añadido de la cocaína tan sólo cuando el precio de la droga sea lo suficientemente alto como para que el efecto de escasez impacte en el precio –lejos de los países productores y cerca del consumidor final–.

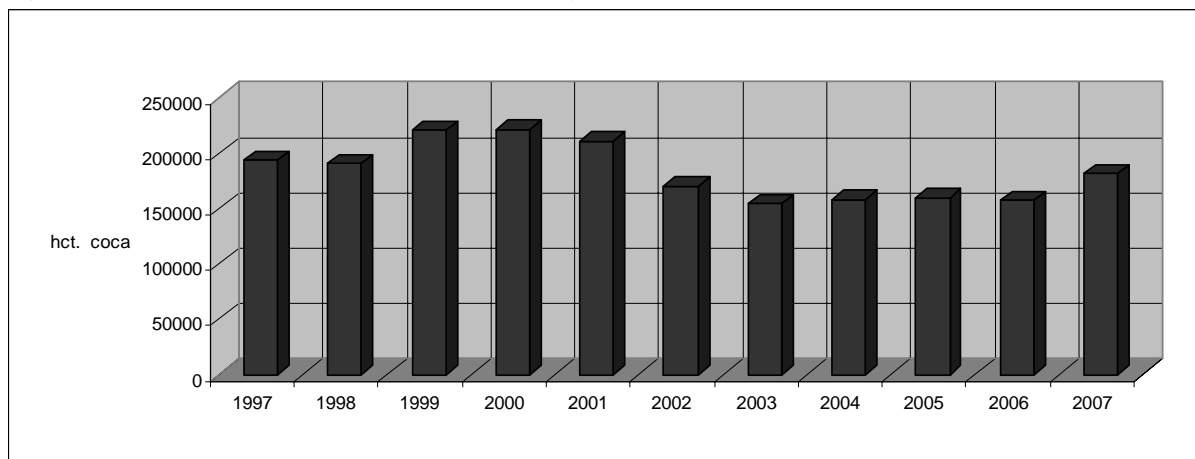
Para los traficantes, el riesgo de caer en manos de agencias públicas se incrementa con la cantidad de instancias de control por superar. El aumento del riesgo se refleja en el precio de la droga. Internacionalmente se suele intervenir en cada punto de la cadena productiva, empleando tanto instrumentos penales y jurídicos como políticos y de desarrollo: control de precursores químicos, erradicación forzada de cultivos, medidas de desarrollo alternativo y control de tránsito. Este Documento de Trabajo busca analizar estas medidas de intervención, recientemente reafirmadas por la CDE. Partiendo del precio de la droga, se analiza el problema del narcotráfico y se evalúa la eficiencia de las políticas de control de oferta. Sin duda, cualquier política de control de drogas no puede estar fundada únicamente en el control de oferta, sino también en medidas de reducción de la demanda. Sin embargo, el interés de este trabajo se centra en la revisión de los instrumentos europeos de política exterior sobre el control de la oferta y deja de lado medidas de política interior de reducción de la demanda, cuya eficacia es generalmente reconocida en la mayoría de los países de la UE.

## (2) Cultivo de coca y tráfico de cocaína hacia Europa

### (2.1) El cultivo de coca en la región andina

Los tres principales países cultivadores de coca –Bolivia, Perú y Colombia–, según estimaciones de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), produjeron en 2007 994 toneladas de cocaína pura.<sup>1</sup> Las 181.600 hectáreas cultivadas en los tres países corresponderían a una superficie casi tres veces mayor que la ciudad de Madrid. El número total de cultivos está en constante aumento desde 2003. En 2007 se sembraron un 27% más de cultivos que en 2003, en Bolivia un 5% y en Perú un 4%. Sin embargo, el total era un 20% inferior al record de 2000 (Figura 1). En este momento, el principal productor de coca es Colombia, con cerca de 100.000 hectáreas. En el mayor país productor hasta 1997, Perú, los cultivos alcanzan las 50.000 hectáreas y en Bolivia las 30.000.<sup>2</sup> En Ecuador y Venezuela sólo se han podido verificar pequeños sembrados de coca, que no suelen sobrepasar las 100 hectáreas.<sup>3</sup>

**Figura 1. Cultivo de coca en Bolivia, Colombia y Perú, 1997-2007 (hectáreas)**



Fuente: ONUDD, *World Drug Report 2008*, Viena, 2008.

<sup>1</sup> También hay en Colombia algunos cultivos menores de opio para abastecer el mercado de heroína en EEUU. En Europa los opiáceos ilegales provienen en su mayoría de Afganistán. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *World Drug Report 2008*, Viena, 2008, p. 66, [www.ONUDD.org/documents/wdr/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](http://www.ONUDD.org/documents/wdr/WDR_2008_eng_web.pdf).

<sup>2</sup> ONUDD, *Coca Cultivation in the Andean Region 2007. A Survey of Bolivia, Colombia and Peru*, Viena, Junio 2008, p. 7, [www.ONUDD.org/documents/crop-monitoring/Andean\\_report\\_2008.pdf](http://www.ONUDD.org/documents/crop-monitoring/Andean_report_2008.pdf); Connie Veillette y Carolina Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes*, Washington, DC, 2005 (Congressional Research Service [CRS], Report for congress RL33163), p. 6, <http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-7943:1>.

<sup>3</sup> Las cifras se basan en estimaciones de ONUDD. El Departamento de Justicia de EEUU llega, con una metodología diferente, a estimaciones divergentes. Para Colombia calcula una superficie de 157.200 hectáreas (2007), mientras la ONUDD habla de 78.000. Ambas instituciones se aproximan en sus estimaciones sobre el volumen anual de cocaína: cerca de 1.000 toneladas.

A pesar de que la superficie utilizada para el cultivo de coca es inferior a la calculada en 2001, la producción de cocaína es mayor. Los métodos de cultivo son más eficientes y los procesos de extracción del alcaloide y de refinado de la cocaína más potentes. Esto ha permitido un aumento de la producción, a pesar de que los cultivadores colombianos, por las campañas de erradicación masiva, están obligados a desplazar permanentemente sus cultivos, a parcelarlos e incluso a ocupar terrenos de menor rendimiento.<sup>4</sup> Ha sido tan fuerte la presión por la erradicación que actualmente en Colombia se cultiva coca en 23 de las 32 provincias, y en muchas sin tradición cocalera. Como en muchas otras regiones donde se siembran drogas orgánicas, en Colombia el cultivo de coca se concentra en áreas de conflicto o posconflicto, donde la soberanía y el control territorial del Estado están limitados o son inexistentes. Las FARC, grupos paramilitares reincidentes, los nuevos grupos armados (o bandas emergentes)<sup>5</sup> así como un sinnúmero de menores y mayores organizaciones delictivas participan en la cadena productiva. Cada actor busca asegurarse una parte del valor añadido, bien mediante la fiscalización de los cultivos, por el control directo de la producción o por la participación en el tráfico interno o externo de la cocaína. También en Perú, por mucho tiempo, coincidieron las zonas de cultivo con los espacios de acción de Sendero Luminoso, que actualmente está resurgiendo como narcoguerrilla.<sup>6</sup> Como en Perú y Bolivia la legislación permite el cultivo de coca hasta cierto grado, no existe la misma estrecha relación entre grupos armados, crimen organizado y la agronomía de la coca que en Colombia.

Dado el carácter semilegal del cultivo y la ausencia de campañas masivas de erradicación, en Bolivia y Perú la siembra de coca no ha proliferado tanto como en Colombia, concentrándose más en determinadas regiones.<sup>7</sup> El cultivo legal abastece la demanda de coca para usos tradicionales –mascar coca, infusiones, fines medicinales y rituales– que tienen, a diferencia a Colombia, amplia difusión en Bolivia y Perú. El gobierno de Evo Morales, en enero del 2009, ha cimentado literalmente el lema “Coca sí, Cocaína no” en la nueva constitución del país

---

<sup>4</sup> ONUDD, *World Drug Report 2008*, op. cit. 1, p. 68; ONUDD, *Coca Cultivation in the Andean Region 2007*, op. cit., pp. 13-17; Veillette y Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication*, op. cit., p. 5.

<sup>5</sup> International Crisis Group (ICG), *Colombia's New Armed Groups*, Bogotá/Bruselas, 10/V/2007, Latin America Report, n° 20, pp. 2-7.

<sup>6</sup> Enrique Obando, “Peru’s Shining Path Survives Decimation to Return to the Fray”, *Jane’s Intelligence Review*, 18 (2006) 3, pp. 15-18 (17); Joshua Partlow, “In Peru, a Rebellion Reborn. Dreaded Shining Path Returns as a Drug-Financed Movement Seeking Popular Support”, *Washington Post*, 12/XI/2008. Se supone que Sendero Luminoso no dispone de más de 400 a 700 combatientes.

<sup>7</sup> ONUDD, *Coca Cultivation 2007 in the Andean Region*, op. cit., pp. 14-16. Las zonas de cultivo en Perú se concentran en el Alto Huallaga, en los valles La Convención y Lares, y en los valles de los ríos Apurímac y Ene, en Bolivia en las provincias de Chaparé y Yungas.

andino.<sup>8</sup> Como el cultivo de coca en Bolivia y Perú es parcialmente legal, pero los territorios usados para este objetivo no son fácilmente detectables ni controlables, es prácticamente inevitable el cultivo de excedentes desviados a producir cocaína. Pese a los problemas legales, el presidente Morales anunció recientemente su intención de permitir un aumento del volumen del cultivo legal de coca. En referencia a la Convención Única sobre Estupefacientes, de 1961, el documento fundamental del control internacional del drogas, que proscribía el cultivo y consumo de la hoja de coca, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) suele criticar al gobierno boliviano con vehemencia por esta política.<sup>9</sup> Con un discurso emocional, el presidente Morales trató de convencer a los miembros de la CDE y a la comunidad internacional el 11 de marzo 2009 de eliminar la hoja de coca de la lista de narcóticos declarados como ilegales de la Convención Única y despenalizarla.<sup>10</sup>

La UE, en reconocimiento de la legitimidad del cultivo de coca para usos medicinales y tradicionales, está planteando desde hace años efectuar un estudio sobre la demanda legal de coca en Bolivia. De tal estudio se espera definir el número adecuado de hectáreas de cultivo para abastecer la demanda legítima, evitando la sobreproducción para usos ilegales. El proyecto de estudio aun no se ha concretado, posiblemente porque el gobierno boliviano no tiene interés en que se realice.

### *(2.2) Rutas del tráfico de cocaína*

¿Cómo está llegando la cocaína de la región andina a Europa? En 2007 se decomisaron 121 toneladas de cocaína en Europa en un total de 72.700 incautaciones. Aparte de las rutas aéreas, EUROPOL ha definido tres rutas marítimas dominantes del tráfico de cocaína hacia Europa, dentro de las cuales hay múltiples variaciones y medios de transporte. Todas ellas conducen a la Península Ibérica o al menos pasan por ella:

- La ruta norte: Caribe-Azores-Portugal/España.
- La ruta media: América del Sur-Islas de Cabo Verde/Madera/Islands Canarias-Europa Occidental.
- La ruta africana: América del Sur-África Occidental-Portugal/España.

<sup>8</sup> Asamblea Constituyente de Bolivia/Congreso Nacional, *Nueva Constitución Política del Estado*, Art. 384: "El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente".

<sup>9</sup> Junta Internacional de la Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), *Annual Report 2007*, Nueva York, 2008, p. 108, [www.jife.org/pdf/annual-report/2007/en/annual-report-2007.pdf](http://www.jife.org/pdf/annual-report/2007/en/annual-report-2007.pdf); Transnational Institute (TNI), *Bolivia: Unschedule the Coca Leaf*, [www.ungassondrugp.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=189&Itemid=84](http://www.ungassondrugp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=189&Itemid=84).

<sup>10</sup> "Evo Morales: Let Me Chew My Coca Leaves", *The New York Times*, 13/III/2009.

En las dos primeras, la ruta norte y la media, la cocaína se suele transbordar en los archipiélagos atlánticos (Canarias o Azores, por ejemplo) a barcos pesqueros o lanchas para luego transportarla al continente europeo. Los últimos países de tránsito de cocaína antes de llegar a Europa son ahora con más frecuencia Venezuela y Brasil, seguidos por Argentina, Ecuador, Surinam y las ex-colonias y territorios de ultramar de Francia, el Reino Unido y los Países Bajos. Otros países del Caribe, y cada vez más a menudo también México, se mencionan como países de tránsito de cocaína sudamericana hacia Europa.<sup>11</sup>

Venezuela se ha convertido en los últimos años en una gran plataforma para el tráfico de cocaína colombiana. Desde Venezuela se reparte la droga y se abastecen los mercados norteamericanos y europeos. Como el gobierno del presidente Chávez ha rechazado alcanzar mayores niveles de cooperación con agencias antidroga e instituciones jurídicas estadounidenses –no extradita a EEUU– el país llegó a ser un puerto relativamente seguro para los traficantes colombianos.<sup>12</sup> Fuerzas de seguridad corruptas, una frontera selvática de más de 2.000 kilómetros con Colombia, muy permeable y prácticamente incontrolable, y poca consistencia en el combate penal, hacen que Venezuela otorgue grandes ventajas a los traficantes de cocaína en relación a Colombia. Desde Venezuela la cocaína es transportada en lanchas y “semisumergibles” a las Antillas Menores y de ahí transbordada hacia los mercados estadounidense y europeo. Una cantidad creciente pasa directamente de Venezuela a África Occidental.<sup>13</sup>

Brasil comparte con los tres países productores de coca 7.000 kilómetros de frontera en la cuenca amazónica, que por su topografía y vegetación complica el control efectivo del narcotráfico.<sup>14</sup> Redes de narcotraficantes se aprovechan de la porosidad de la región amazónica y llevan la cocaína por las rutas tradicionales de

---

<sup>11</sup> EUROPOL, *Project COLA: European Union Cocaine Situation Report 2007*, La Haya, 5/IX/2007, p. 4, [www.europol.europa.eu/publications/Serious\\_Crime\\_Overviews/2007.5578-LR.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/2007.5578-LR.pdf).

<sup>12</sup> Departamento de Estado, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2008*, tomo 1: *Drug and Chemical Control*, Washington, DC, marzo 2008, p. 147, [www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/pdf/index.htm](http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/pdf/index.htm); Andrew Webb-Vidal, “South American Cocaine Trafficking Operations Shift towards Venezuela”, *Jane’s Intelligence Review*, 18 (2006) 5, pp. 36-40; Günther Maihold, *Foreign Policy as Provocation. Rhetoric and Reality in Venezuela’s External Relations under Hugo Chávez*, SWP Research Paper 2009/RP 01, enero 2009, pp. 9 y 15. En 2007, el gobierno de EEUU constató por tercera vez seguida la infracción venezolana contra los acuerdos internacionales de control de drogas.

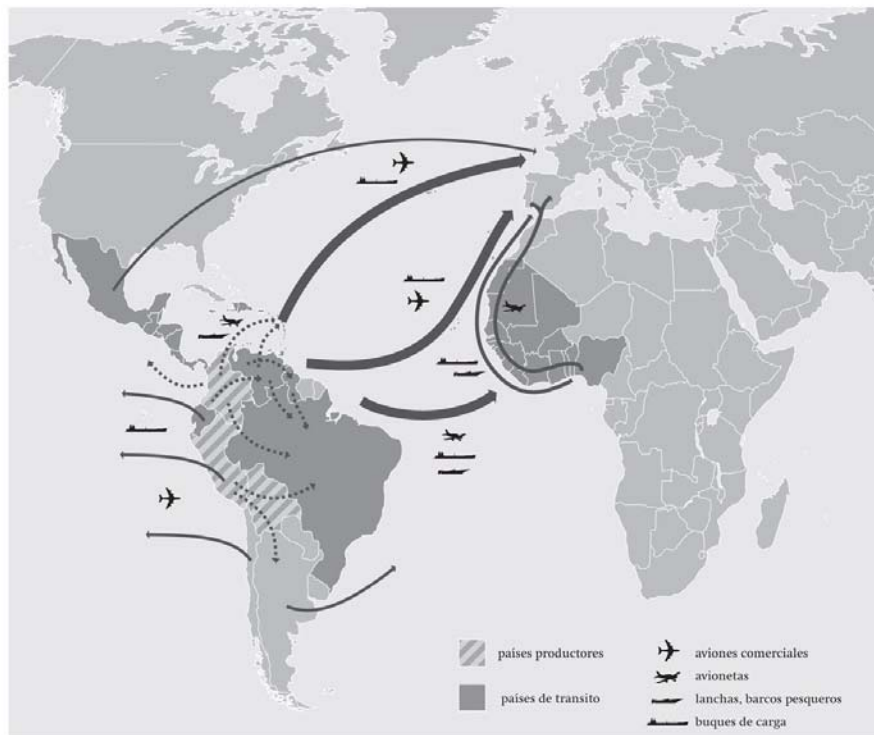
<sup>13</sup> Ann Rogers, “Confronting Cocaine Smuggling in the Eastern Caribbean”, *Jane’s Intelligence Review*, 16 (2004) 12, pp. 10-17.

<sup>14</sup> Joanna Wright, “Cocaine Traffickers Develop New Routes from Brazil”, *Jane’s Intelligence Review*, 18 (2006) 1, pp. 6-12 (6-9).



contrabando a Brasil por vía fluvial. Así se evitan los controles más estrictos en los puertos marítimos y aéreos en los tres países productores.

**Mapa 1. Las principales rutas del tráfico de cocaína hacia Europa**



Fuente: © Can&Able, 2009.

El comercio al por mayor de cocaína hacia Europa está principalmente dominado por organizaciones colombianas, cooperando por lo general con redes de distribución españolas, pero últimamente con mayor frecuencia con bandas nigerianas y marroquíes.<sup>15</sup> Los narcotraficantes colombianos han demostrado poco interés en el comercio al por menor y la distribución de la droga en la calle. Si bien en España se han frecuentemente identificado a colombianos como traficantes callejeros, es de suponer que poco tienen que ver con las redes mayoristas que actúan desde Sudamérica.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> EUROPOL, *EU Organized Crime Threat Assessment (OCTA) 2008*, La Haya, 2008, [www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCTA2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2008.pdf), p. 21.

<sup>16</sup> Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA), *Monitoring the Supply of Cocaine to Europe, Technical Data Sheets*, Lisboa, octubre 2008, pp. 4-15, [www.emcdda.europa.eu/publications/technical-datasheets/cocaine-trafficking](http://www.emcdda.europa.eu/publications/technical-datasheets/cocaine-trafficking).

### (2.3) *Los puntos de entrada*

Entre los puntos de entrada más importantes destacan España, Portugal y los Países Bajos; aunque también Alemania, Bélgica, Francia y el Reino Unido.<sup>17</sup> EUROPOL distingue dos mayores puntos de entrada y redistribución: las regiones noroccidental y suroccidental. La región sur-oeste con España, Portugal y los archipiélagos atlánticos son el principal punto de llegada de la cocaína andina. Abundantes vínculos comerciales con la región productora y los países de tránsito, la afinidad histórica con las ex colonias hispanohablantes y lusófonas, amplias y bien instaladas redes de emigrantes, la cercanía con África y la extensión de sus costas, convierten a la Península Ibérica en un punto de entrada y redistribución ideal. La región norte-oeste, término que incluye el norte de Francia, Bélgica, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido, es la segunda zona de llegada más importante. Una infraestructura muy desarrollada, relaciones estrechas y numerosos vínculos con ciertos países de tránsito, los mayores puertos y aeropuertos de Europa, el acceso a los corredores transeuropeos y también las colonias de emigrantes son los factores que atraen al crimen organizado.

Otras cantidades más pequeñas se trafican regularmente por vía aérea mediante “mulas”<sup>18</sup> desde todos los países sudamericanos a Europa –el Departamento de Estado considera a todos los países de la región, excepto Uruguay, como países de tránsito–.<sup>19</sup> Las “mulas” tragan la droga en bolsitas y la transportan en sus vías digestivas o escondida en su ropa o equipaje. Frecuentes puntos de embarque para los correos humanos son las ex colonias y regiones de ultramar de Francia, el Reino Unido y los Países Bajos en el Caribe y las Guayanas. Últimamente también México, por lo general señalado como cabeza de puente del narcotráfico a EEUU, figura con creciente frecuencia como país de partida para “mulas” aéreas hacia Europa.<sup>20</sup> Se ha identificado también una ruta directa de correos aéreos desde Brasil a África Occidental.<sup>21</sup> Por algún tiempo las autoridades de los Países Bajos, en reacción al aumento del narcotráfico por vía aérea, impusieron una política de control del 100% en el aeropuerto de Schiphol en Ámsterdam. Eso implicaba que las autoridades holandesas revisaran a cada pasajero de los vuelos procedentes de

---

<sup>17</sup> EMCDDA, *Cocaine and Crack Cocaine: A Growing Public Health Issue*, Lisboa, 2007, p. 18, [www.bmg.bund.de/clin\\_117/SharedDocs/Downloads/DE/Neu/Internationale-Drogenpolitik\\_\\_EBDD-Cocaine,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Internationale-Drogenpolitik\\_\\_EBDD-Cocaine.pdf](http://www.bmg.bund.de/clin_117/SharedDocs/Downloads/DE/Neu/Internationale-Drogenpolitik__EBDD-Cocaine,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Internationale-Drogenpolitik__EBDD-Cocaine.pdf).

<sup>18</sup> Las mulas pueden tragar hasta un kilo de cocaína en pequeñas porciones empaquetadas en bolsitas o preservativos.

<sup>19</sup> Departamento de Estado, *INCSR 2008*, *op. cit.*, pp. 108-150.

<sup>20</sup> ONUDD estima que actualmente alrededor del 7% de la cocaína traficada por México se desvía hacia Europa, primordialmente por vía aérea. ONUDD, *World Drug Report 2008*, *op. cit.*, p. 76.

<sup>21</sup> Wright, “Cocaine Traffickers Develop New Routes from Brazil”, *op. cit.*, pp. 10-12. Más de la mitad de la cocaína incautada en aeropuertos brasileños tenía como destino ciudades africanas.

los llamados países de alto riesgo para el tráfico de cocaína (Antillas Holandesas, Surinam y Venezuela). Por estos controles –actualmente reducidos– se había alcanzado un promedio de 175 detenidos mensuales en 2005.

### **(3) La ruta de la gobernabilidad más débil: el desplazamiento del tráfico de cocaína a África Occidental**

#### *(3.1) La magnitud del desplazamiento*

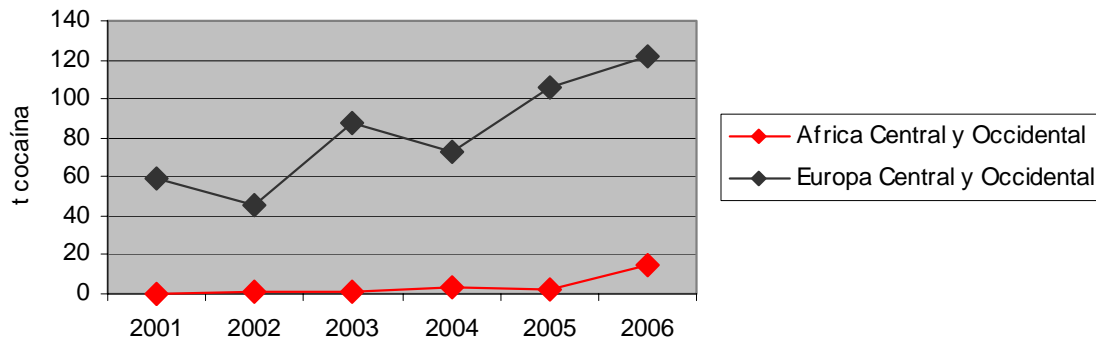
*“West Africa is under attack from Latin American drug traffickers”*:<sup>22</sup> Antonio María Costa, secretario general de la ONUDD, suele dirigir con palabras drásticas la atención al fuerte aumento de actividades del negocio de cocaína en África Occidental. En 2008, un informe del secretario general de Naciones Unidas llamó al Consejo de Seguridad a considerar la adopción de sanciones contra Guinea-Bissau para que el pequeño Estado costero incrementara sus esfuerzos para combatir el tráfico de cocaína en sus territorios y zonas marítimas.<sup>23</sup> Desde 2005 han surgido mayores pruebas de que redes colombianas y venezolanas se estaban instalando en África Occidental como puerto seguro, convirtiendo la región en una cabeza de puente para traficar cocaína a Europa. Existe un conjunto de razones por las cuales se puede explicar el arraigo del negocio de drogas en la región. Por lo general se recurre a una mezcla de factores de *push* y *pull*: la creciente demanda de cocaína en los países de la UE, la presión reforzada en el control de las rutas directas entre Sudamérica y Europa, un decreciente mercado de cocaína en EEUU y las excelentes condiciones para establecer mercados y emprender actividades ilegales en África Occidental.<sup>24</sup> Para la UE, el establecimiento del narcotráfico *ante portas* constituye un gran reto de seguridad comunitaria y salud pública. Por el asentamiento de un emporio de cocaína en las cercanías de Europa no sólo se puede esperar una creciente oferta de cocaína, sino también la generación o el recrudecimiento de una serie de efectos secundarios que pueden convertirse en graves problemas de seguridad para la UE y sus países miembros. Mientras las autoridades en toda África, hasta hace poco, no solían incautar ni siquiera una tonelada de cocaína anualmente, sólo entre 2005 y 2008 se incautaron 48 toneladas en África Occidental (Figura 2).

<sup>22</sup> ONUDD, *The Threat of Narco-Trafficking in the Americas*, Viena, 2008, p. 1.

<sup>23</sup> “Guinea-Bissau: Assistance Not Sanctions Needed to Fight Drug Trade”, *IRIN News*, 7/X/2008, [www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=80800](http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=80800).

<sup>24</sup> ONUDD, *The Threat of Narco-Trafficking in the Americas*, *op. cit.*, pp. 11-14.

**Figura 2. Confiscación de cocaína en Europa Central y Occidental y África Central y Occidental, 2001-2006 (toneladas)**



Fuente: ONUDD, *World Drug Report 2008*, Viena, 2008.

Considerando las deficiencias de las agencias de seguridad y del Estado de Derecho en esa región, que alberga a algunos de los países más pobres del mundo, la cantidad de cocaína incautada no es tan representativa como en otras regiones del mundo. Se puede suponer que la cantidad real de cocaína traficada por la región es un múltiplo de los volúmenes incautados. ONUDD estima de modo conservador que actualmente se mueven cerca de 50 toneladas anuales de cocaína por la región, es decir, que una quinta parte de la cocaína destinada a Europa estaría pasando por África Occidental, más o menos una cuarta parte del comercio mayorista, cerca de 450 millones de dólares, que según la ONUDD permanecerían en manos de intermediarios y ayudantes africanos.<sup>25</sup>

Hay cierta evidencia de que especialmente Ghana, Guinea-Bissau (que adquirió la fama de ser el primer narco-Estado de África), Guinea, Cabo Verde y Senegal se han convertido en plataformas de mayores flujos de cocaína camino a Europa. Sin embargo, la verdadera dimensión del narcotráfico en otros países de la región no se puede percibir aún, dada la escasez de informaciones verificables sobre las actividades ilegales y los altos niveles de corrupción vinculados a estas actividades.<sup>26</sup> La situación geográfica de la región, con un sinnúmero de islas no habitadas, líneas costeras no vigiladas y espesa vegetación, ofrece una amplia gama de rutas potenciales. Se han reportado actividades relacionadas al tráfico de cocaína en la mayoría de los países, aunque últimamente con mayor frecuencia en Sierra Leona, Benín y Togo.<sup>27</sup> Recientemente hubo un notable aumento de

<sup>25</sup> ONUDD, *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, Viena, noviembre 2008, pp. 3-4.

<sup>26</sup> EUROPOL, *European Union Cocaine Situation Report 2007*, op. cit., p. 4; ICG, *Guinea-Bissau: In Need of a State*, Africa Report, nº 142, Dakar/Bruselas, 2/VII/2007, p. 21.

<sup>27</sup> "Togo to Extradite Alleged Colombian Drug Lord to US", *Associated Press*, 17/I/2009; "Benin: Screening out Morally Unfit Crime Fighters", *IRIN News*, 29/X/2008, [www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=81183](http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=81183); Markus M. Haefliger, "Die Venezolaner in Freetown. Ein Prozess in Sierra Leone zeigt, wie Kokain über Westafrika nach

inversiones de ciudadanos sudamericanos en algunos países de África Occidental, como la compra de inmuebles o fábricas de pescado o madera. Se podría suponer que la adquisición de estos bienes, posiblemente para camuflar actividades ilegales, apunta al establecimiento de estructuras duraderas en la región, lo que permitiría una mayor expansión futura del narcotráfico.<sup>28</sup>

### (3.2) *La división del trabajo en el narcotráfico transatlántico*

No es fácil analizar cómo funciona la división de trabajo entre sudamericanos, europeos y africanos, ante la escasa información confiable. Sin embargo, según agencias internacionales de control del narcotráfico, se pueden distinguir dos procedimientos diferentes: en el primero se remunera a los intermediarios africanos –similar a la interacción entre los cárteles colombianos y los cooperantes mexicanos en los años 80 y 90– con pequeñas cantidades de cocaína para sus servicios de transporte, de entrega de la mercancía y transbordo. Esas pequeñas cantidades de lo que podría denominarse “cocaína moneda” se suelen traficar hacia Europa, con correos humanos en vuelos comerciales o también por vía postal.<sup>29</sup> La mayoría de las “mulas” africanas, detenidas en aeropuertos europeos, provienen de Guinea, Nigeria, Malí y Senegal. Más de la mitad de los narcotraficantes aéreos son de origen nigeriano –incluso en vuelos no provenientes de Nigeria–.<sup>30</sup> Redes nigerianas controlan con frecuencia la venta callejera en Europa. En Francia, la mayoría de los extranjeros detenidos por delitos relacionados con el narcotráfico son nigerianos. En comparación con otros grupos étnicos se distinguen por su flexibilidad y la fuerte interrelación entre los miembros de sus etnias. Las “mulas” normalmente no integran las redes criminales, sino que son usadas por el narcotráfico organizado como “medio de transporte” en sentido literal: se les carga y descarga en los países de origen y de destino.

En el segundo procedimiento, el tráfico al por mayor, se transborda en alta mar las cargas grandes provenientes de América del Sur a barcos pesqueros o lanchas, cuyas tripulaciones africanas, generalmente acompañadas por un supervisor suramericano, las llevan a un almacén provisional en el continente africano. De ahí la cocaína, después de ser reempaquetada, se trafica mediante yates, buques de

---

Europa gelangt”, *Neue Zürcher Zeitung*, 22/II/2009.

<sup>28</sup> ONUDD supone que el notable crecimiento de inversiones extranjeras directas en algunos países de África Occidental y el crecimiento de transferencias en dirección opuesta posiblemente provenga de las actividades financieras del narcotráfico para blanquear activos, ONUDD, *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, op. cit., p. 47.

<sup>29</sup> ONUDD, *Narco-Trafficking in the Americas*, op. cit., pp. 11-14; EUROPOL, *European Union Cocaine Situation Report 2007*, op. cit., p. 4.

<sup>30</sup> ONUDD, *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, op. cit., pp. 10-14.

carga o nuevamente barcos pesqueros y lanchas hacia Europa, principalmente Galicia y la costa norte de Portugal.<sup>31</sup> Las autoridades españolas y portuguesas se responsabilizaron del 69% del total de cocaína incautada en Europa en 2006. Mientras los grupos colombianos han sido prácticamente expulsados del tráfico a EEUU por sus competidores mexicanos, siguen siendo ciudadanos colombianos y también venezolanos los que dominan el tráfico de cocaína al por mayor a África. Los gobiernos de Brasil y Colombia han enviado recientemente unidades de policía y de investigación a África Occidental, esperando una mejora en la cooperación de las agencias de seguridad y jurídicas entre las dos regiones.<sup>32</sup> El auge de incautaciones por guardacostas portugueses parece indicar la formación de una ruta de tráfico lusófona que parte desde Brasil, pasa por Guinea-Bissau y Cabo Verde para llegar después a Portugal.<sup>33</sup>

Es posible que el comercio con contenedores también se utilice para camuflar cargas de cocaína. Dentro del marco de una comprobación arbitraria, durante un mes en 2007, se recolectó testimonio de 50 contenedores con carga de madera entre América del Sur y África Occidental. Para dos regiones donde abunda la madera barata, estas cantidades podrían generar ciertos recelos y dudas, no sólo entre agencias públicas de seguridad –parece obvio que la madera se utiliza como carga barata de camuflaje–. Al mismo tiempo se embarcan mensualmente miles de contenedores de África Occidental a Europa noroccidental, de los cuales gran parte son declarados como vacíos y por ello poco controlados. Aparte del tráfico marítimo, los traficantes de droga sudamericanos utilizan pequeños aviones o avionetas remodelados y ajustados para vuelos transatlánticos, que despegan de Colombia, Brasil, Venezuela o Surinam y aterrizan en pistas ilegales en África Occidental.<sup>34</sup> Pero no siempre figura el sitio donde llega la cocaína en África Occidental, al ser sólo un punto móvil para el transbordo por vía marítima de los alijos. Hay cierta evidencia de que menores cantidades de cocaína se llevan por el interior de los Estados costeros a países vecinos, frecuentemente a los que tienen vuelos directos regulares con capitales europeas. Hubo casos, probablemente singulares, en los que la droga fue traficada desde las playas del Golfo de Guinea

---

<sup>31</sup> Buques de carga, barcos pesqueros y yates transportan desde 0,5 hasta 4 toneladas de cocaína según la ONUDD e INTERPOL. La carga ilegal se transborda en alta mar; por eso muchos pescadores en Guinea-Bissau dejan de pescar y son contratados para la recogida de los suministros de cocaína. “Guinea-Bissau: Fishermen Turn to Trafficking As Fish Profits Drop”, *IRIN News*, 29/VII/2008, [www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportId=79507](http://www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportId=79507).

<sup>32</sup> Chris Kraul, “Anti-Narcotics Agencies Target West Africa Routes”, *Los Angeles Times*, 8/I/2009.

<sup>33</sup> Antonio Mazzitelli, “Transnational Organized Crime in West Africa: The Additional Challenge”, *International Affairs*, 83 (2007) 6, pp. 1071-1090 (1075).

<sup>34</sup> Mazzitelli, “Transnational Organized Crime”, *op. cit.*, pp. 1075 y 1087. En el archipiélago de Bissago delante de Bissau se detectó en 2005 una pista de aterrizaje. Estos aviones de pequeño tamaño vuelan normalmente con una carga de cocaína de media tonelada.

por tierra hasta Marruecos, y de allí a Europa, siguiendo las rutas clásicas de la marihuana y el contrabando. Por eso, también la capital de Malí, Bamako, a pesar de estar a 1.000 kilómetros de la costa, ha sido destacada como plataforma importante de tránsito de cocaína sudamericana.<sup>35</sup>

### (3.3) *Gobernabilidad débil como atractivo*

Probablemente ningún Estado de África Occidental, excepto Nigeria, Ghana y Senegal, esté en condiciones de afrontar exitosamente, con medios propios, el crimen organizado que se está instalando en su territorio. Cien kilos de cocaína pura, puestos en las playas de Guinea-Bissau, alcanzarían en Europa un valor de mercado equivalente al total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) destinada al país en un año. Se supone que varios centenares de kilos de cocaína arriban semanalmente a Guinea-Bissau.<sup>36</sup> Los 450 millones de dólares en ganancias del narcotráfico, que según una estimación de la ONUDD permanecen anualmente en manos de los intermediarios africanos, igualan al total de la inversión extranjera directa (IED) a Ghana, Guinea-Bissau, Guinea, Malí y Senegal en 2005.<sup>37</sup> Excepto tres, todos los Estados miembros de la Comunidad Económica de África Occidental (ECOWAS) figuran entre los menos desarrollados del mundo, según el *ranking* de Naciones Unidas (países LDC). Entre ellos se encuentran los cinco países menos desarrollados a nivel mundial.<sup>38</sup>

Los Estados frágiles o fallidos de África Occidental cumplen sólo de manera muy limitada con las funciones estatales de gobernanza en los ámbitos de seguridad, política social y legitimidad/Estado de Derecho.<sup>39</sup> El ejercicio del monopolio del uso legítimo de la fuerza en la disuasión del crimen organizado y el control territorial del Estado son, en el mejor de los casos, deficientes. Como ejemplo ilustrativo de las consecuencias de la decaída de un Estado y sus funciones de gobernanza en temas de seguridad se señala con frecuencia que actualmente Guinea-Bissau no dispone de una cárcel en su territorio. Redes de traficantes de cocaína encuentran en África Occidental condiciones ideales. Es una perfecta prolongación geográfica de los países productores, donde también prevalecen estructuras estatales frágiles, con un limitado control territorial y sectores jurídicos

<sup>35</sup> ONUDD, *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>36</sup> ICG, *Guinea-Bissau: In Need of a State*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>37</sup> Datos del Banco Mundial, *Country Data Profiles*, accesibles por <http://web.worldbank.org>.

<sup>38</sup> United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small Island Developing States (UN-OHRLS), *Country Profiles*, [www.unohrrlp.org/en/ldc/related/62/](http://www.unohrrlp.org/en/ldc/related/62/).

<sup>39</sup> Ulrich Schneckener, *States at Risk – zur Analyse fragiler Staatlichkeit*, *ibid.* (ed.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, SWP, XII/2004 (SWP Study 43/04), Berlin, pp. 12-20.

de alcance limitado. Ambas regiones tienen ciertas “ventajas comparativas”<sup>40</sup> para actores criminales, lo que favorece el asentamiento de mercados negros transnacionales y una fácil creación de valor ilegal agregado. Debido a la creciente presión de agencias antidrogas públicas en las rutas tradicionales, África Occidental atrae a los participantes en el negocio de la cocaína por las facilidades que ofrece. Las consecuencias son un auge de actividades del crimen organizado en la región. Al asentarse el negocio de la droga, también aumenta el consumo, como se ha verificado en muchos países de tránsito donde el auge de la demanda es inducido por una creciente oferta. Esto ocurre en Centroamérica y Brasil, pero también en Guinea-Bissau. En muchos casos el auge del consumo se debe a la distribución de “cocaína moneda”.<sup>41</sup> Más allá de eso, se están expandiendo junto al narcotráfico una serie de fenómenos secundarios como la corrupción, la violencia, el lavado de dinero y el tráfico de armas ligeras y pequeñas. El ejemplo más visible de estos efectos ha sido México, donde el conflicto con y entre los cárteles causó más de 6.000 muertos en 2008, según cálculos oficiales.<sup>42</sup>

En el narcotráfico, la violencia desempeña el mismo papel que en los mercados legales la legislación comercial y las instancias jurídicas de arbitraje. La ausencia de estas instituciones en sectores ilegales provoca compartimientos de autorregulación de los actores en el mercado ilegal. Según algunas estimaciones, más del 80% de los actos de violencia cometidos en relación con las drogas se deben a la regulación de conflictos económicos o a la competencia por el liderazgo entre actores criminales. Sólo un porcentaje minoritario de la narcoviolenca, al contrario de lo que se supone, se debe a estados de embriaguez o a crímenes relacionados con la búsqueda de recursos para comprar drogas.<sup>43</sup> Basta con sobornos moderados para neutralizar el flojo control territorial y policial en África Occidental. Ha habido rumores sobre el pago de sobornos a miembros de gabinete y a altos mandos militares con recursos provenientes del narcotráfico en algunos países de la región y no es de extrañar que se haya relacionado sobre todo a Guinea-Bissau.<sup>44</sup> El asentamiento de mercados negros transnacionales está

---

<sup>40</sup> Francisco Thoumi, “Ventajas Comparativas Ilegales, el Desarrollo de la Industria de Drogas Ilegales y el Fracaso de las Políticas contra las Drogas en Afganistán y Colombia”, *Colombia Internacional*, 54 (2005) 2, pp. 30-48 (39).

<sup>41</sup> “Guinea-Bissau: Cocaine to Europe Produces Addicts Locally”, *IRIN News*, 3/III/2008, [www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=77084](http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=77084).

<sup>42</sup> Edward Schumacher-Matos, “In Mexico, Faltering, not Failed”, *Washington Post*, 21/II/2009; Tim Rutten, “The War We Gave Mexico”, *Los Angeles Times*, 28/II/2009.

<sup>43</sup> Jonathan P. Caulkins y Peter Reuter, “What Price Data Tell Us about Drug Markets”, *Journal of Drug Issues*, 28 (1998), pp. 593-612 (605); Jonathan P. Caulkins *et al.*, “How Goes the War on Drugs?”, Washington, DC, RAND Corporation, 2005 (RAND Drug Policy Research Center Occasional Paper), p. 10.

<sup>44</sup> ICG, *Guinea-Bissau: In Need of a State*, *op. cit.*, p. 22.



agravando los problemas de desarrollo de la región y fomenta la tendencia, dentro de esas sociedades, a las actividades ilegales.<sup>45</sup>

Aparte del simple soborno con recursos de origen narco, hay preocupaciones de seguridad más allá de la corrupción. La ONUDD y otras autoridades de seguridad de varios países europeos temen que se establezcan vínculos entre traficantes de cocaína y ciertos movimientos políticos o grupos insurgentes. Se teme que tales grupos podrían proveerse de grandes ingresos con el narcotráfico. No faltan indicios que en los golpes de Estado ejecutados o intentados en agosto y diciembre de 2008 en Guinea-Bissau y en Guinea se usó dinero del narcotráfico. También se ha relacionado con el negocio de la cocaína la creciente violencia política en Guinea-Bissau durante 2009, incluyendo los asesinatos del presidente Vieira en marzo y del comandante en jefe de las fuerzas armadas, más la matanza de varios ex ministros y un candidato presidencial en junio.<sup>46</sup> Se teme que con estos recursos se podrían financiar otros golpes, apoyar a políticos complacientes o prolongar conflictos armados latentes desde hace tiempo en algunos países de África Occidental. A lo largo de la franja de Sahel, una zona de gobernabilidad limitada, si no ausente, se recela ante una posible cooperación entre rebeldes Tuareg, al-Qaeda del Magreb y narcotraficantes. En el caso del establecimiento de un eje de tráfico de cocaína desde África Occidental hacia Libia y Egipto, mediante rutas tradicionales del tráfico de marihuana, los grupos terroristas asentados en la zona podrían lograr grandes beneficios, lo que supone una preocupación recurrente del Gobierno de EEUU.<sup>47</sup>

#### **(4) El auge del consumo de cocaína en Europa: control de oferta frente a reducción de demanda**

##### *(4.1) El auge del consumo de cocaína en Europa*

La primera estrategia comunitaria antidroga que la UE había adoptado para 2000-2004 tenía como objetivo central la “reducción considerable” del consumo y de la disponibilidad de drogas en Europa.<sup>48</sup> No se ha podido alcanzar esta meta. El consumo de estupefacientes aumentó en casi todas las clases de drogas,

---

<sup>45</sup> Schneckener, “States at Risk”, *op. cit.*, p. 7.

<sup>46</sup> “El Narco se instala en Guinea-Bissau”, *El País*, 22/III/2009; “President of Guinea-Bissau said to be Killed by Soldiers”, *New York Times*, 2/III/2009; “Baño de sangre a un mes de las elecciones en Guinea-Bissau”, *El País*, 6/VI/2009.

<sup>47</sup> “West Africa is Crime, Terrorism ›Black Hole‹ – UN Expert”, *Reuters*, 13/I/2008; Departamento de Estado, *INCSR 2008, op. cit.*, p. 17.

<sup>48</sup> Consejo Europeo, *Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004)*, Bruselas, 1/XII/1999, 12555/3/99 CORDROGUE 64, § 3, p. 4, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/99/st12/12555-r3es9.pdf>.

incluyendo la cocaína.<sup>49</sup> Se estima que 12 millones de europeos han probado la cocaína al menos una vez en su vida; se calcula que sólo en 2007 la consumieron unos 3,5 millones de adolescentes y jóvenes adultos.<sup>50</sup> En total, cerca de 4,5 millones de europeos consumen cocaína de manera regular. Según algunas estimaciones, 250 toneladas de cocaína llegan clandestinamente a Europa desde Sudamérica. Mientras el consumo de cocaína entre adultos estadounidenses disminuyó un 50% en relación con hace dos décadas, el consumo en Europa está aumentando desde mediados de los años 90.<sup>51</sup> Si bien EEUU sigue siendo el mayor mercado de la cocaína, con un volumen de importación anual de alrededor de 450 toneladas, Europa se está acercando rápidamente: mientras las cantidades de cocaína incautada se han ido reduciendo en EEUU desde 1990, se registra simultáneamente un notable aumento de las confiscaciones en Europa y África Occidental, un claro indicio de los crecientes volúmenes del alcaloide traficados a Europa. En la UE se constató un auge del 62% entre 2000 y 2005 en delitos relacionados con la cocaína. Por el otro lado, el aumento en Europa no está repartido de forma equilibrada entre los países de la UE. Mientras en España, en 2000, se contaron 16.799 delitos en relación con la cocaína, éstos aumentaron a 46.200 en 2006.<sup>52</sup> En España, Italia y Francia se triplicó el consumo de cocaína en los últimos años y en el Reino Unido se cuadruplicó. El Reino Unido tiene el 26% de los consumidores europeos, seguido por España, con el 24%, e Italia, con el 22%. Con el 3% de la población adulta consumiendo en 2008, España está a la cabeza de los países de la UE. Al mismo tiempo, ha crecido notablemente en España y en el Reino Unido el consumo entre adolescentes: el 6% de los adolescentes españoles entre los 15 y 16 años consumieron cocaína al menos una vez en su vida.<sup>53</sup>

#### *(4.2) El control de la oferta: la gestión del precio*

En el marco de la política de la lucha antinarcóticos se distinguen dos estrategias paradigmáticas: (1) el control de la oferta de narcóticos; y (2) la reducción de la demanda. Los instrumentos del control de la oferta se pueden aplicar en cada

---

<sup>49</sup> Georges Estievenart, "La Estrategia Antidrogas de la Unión Europea y América Latina", Álvaro Camacho Guizado (ed.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*, Bogotá: Universidad de los Andes, 2006, pp. 13-39 (14-22).

<sup>50</sup> El término "adolescentes y jóvenes adultos" abarca la población entre los 15 y los 34 años.

<sup>51</sup> Una posible explicación para la caída del consumo de la cocaína en EEUU, con bajada de precios, reside en las campañas públicas y en modas de consumo. Peter Reuter, "The Limits of Supply Side Control", *The Milken Institute Review*, 1 (2001), pp. 14-23 (18).

<sup>52</sup> EMCDDA, *Statistical Bulletin 2008, Table DLO-8, "Cocaine related offences"*,

<http://www.emcdda.europa.eu/stats08/dlotab8a>.

<sup>53</sup> EMCDDA, *Monitoring the Supply*, op. cit., pp. 5-16.

etapa de la cadena productiva y comercial de la cocaína, desde el cultivo de la materia prima, la hoja de coca, hasta la venta al consumidor final. Abarcan:

- El control de precursores químicos.
- La erradicación de cultivos.
- Medidas de desarrollo alternativo (DA).
- Medidas de control en rutas de tránsito y en fronteras.
- Medidas de procesamiento penal en los países productores, de tránsito y de consumo.

**La elasticidad de la demanda de estupefacientes.** Los instrumentos de control de la oferta buscan impactar en el precio como palanca para reducir el consumo. La implementación de instrumentos de control de la oferta se basa en la hipótesis de que el procesamiento penal, la erradicación de cultivos, la incautación de precursores químicos y de cocaína o bien de sus productos base (hoja de coca, pasta de coca, base de cocaína) hace más escasa la droga y aumenta el precio de la cocaína. De manera simultánea, cuando sube el precio de la cocaína, tanto al por mayor como en el menudeo, se espera una reducción de la demanda. Para que realmente se puedan manipular la demanda y el consumo a través del precio, los consumidores deberían reaccionar frente a cambios de precio y sancionarlos adaptando sus hábitos de consumo: reducir el consumo cuando suban los precios, aumentarlo cuando bajen. En economía se suele definir este mecanismo como elasticidad de la demanda. Antes se suponía que los estupefacientes, especialmente los alcaloides, tenían una elasticidad de demanda muy rígida, cercana a cero. En otras palabras, los consumidores tolerarían el incremento de precios y pagarían cualquier precio por la droga, dados los supuestos altos niveles de adicción. Al contrario, actualmente una mayoría de expertos cree que la elasticidad de demanda de narcóticos es relativamente alta, y que los hábitos de consumo reaccionan frente al cambio de precio.<sup>54</sup> Para la cocaína se supone una elasticidad de demanda de entre -0,5 y -1. Esto quiere decir que un aumento de precio del alcaloide de un 10% provocaría una reducción de la demanda del 5% al 10%.<sup>55</sup> Un mecanismo alternativo es la elasticidad cruzada de la demanda: un incremento del precio de la droga provocaría el aumento del consumo de otra droga como bien sustitutivo. Sin embargo, en el caso de las drogas es difícil

---

<sup>54</sup> Los trabajos de William Rhodes *et al.*, *Illicit Drugs: Price Elasticity of Demand and Supply, Final Report*, Cambridge, MA.: Abt Associates Inc., 2000, pp. 12-14, y Caulkins y Reuter, "What Price Data Tell Us about Drug Markets", *op. cit.*, p. 604 contienen una sinopsis de investigaciones sobre la elasticidad de la demanda de drogas. Véase también Charles F. Manski, John V. Pepper y Yonette Thomas, *Assessment of Two Cost-Effectiveness Studies on Cocaine Control Policy*, Washington, DC, Committee on Data and Research for Policy on Illegal Drugs, National Research Council, 1999, pp. 25-26.

<sup>55</sup> Manski/Pepper/Thomas, *Assessment of Two Cost-Effectiveness Studies* [op. cit.], p. 26.

comprobar la interrelación entre diferentes tipos.<sup>56</sup> A causa del frecuente policonsumo, del uso simultáneo y frecuente de varias drogas diferentes, un hábito generalizado entre drogadictos, no se sabe con certeza si algunos estupefacientes son bienes de sustitución o bienes complementarios.<sup>57</sup> Dada la incertidumbre sobre el consumo de estupefacientes, las medidas de control no se deberían limitar a un tipo de droga, sino dirigirse simultáneamente a todos los narcóticos similares para evitar potenciales mecanismos de sustitución, asegurando que los niveles de precio se mantengan comparablemente altos.

El elevado precio de las drogas responde, por un lado, al procesamiento penal y a los riesgos asumidos por quienes participan del narcotráfico, como caer víctima de la violencia que es endémica en los mercados ilegales. Por el otro, las pérdidas de droga y sus bienes precursores a causa de incautaciones y controles mantienen altos los precios o incluso los empujan hacia arriba, lo que últimamente se puede observar en México. La cocaína y la heroína son productos de origen agrario con bajos costos de producción, cultivados y refinados en países de sueldos mínimos y abundante tierra para el cultivo. En circunstancias normales, el precio de una dosis de cocaína o heroína equivaldría al valor comercial de una aspirina.<sup>58</sup> Los riesgos provenientes de la ilegalidad de la droga y los costes resultantes de las pérdidas por las frecuentes incautaciones son responsables de los precios altos. En eso, las drogas no se distinguen de otras mercancías proscritas.<sup>59</sup> Éste es uno de los argumentos centrales de los opositores a la legalización, una reivindicación que suele reaparecer con cierta regularidad:<sup>60</sup> de hecho, se prevé que la legalización de las drogas provocaría una caída de su valor comercial, ya que los precios se librarían de los riesgos y costes de la ilegalidad. Siendo más barato un

---

<sup>56</sup> Lo que corresponde al concepto de elasticidad cruzada de precio; como introducción a la problemática: Jonathan P. Caulkins, *Response to NRC Assessment of RAND's Controlling Cocaine Study*, Washington, DC, RAND Corporation, 2000, p. 12. Uno de los pocos trabajos empíricos es el estudio de Rhodes *et. al.*, *Illicit Drugs: Price Elasticity*, *op. cit.* Ese trabajo llega a la conclusión de que sólo existe una débil elasticidad cruzada entre la cocaína y otras drogas comparables. Los autores sí pudieron detectar una correlación entre los precios del alcohol y el consumo de cocaína (véase la p. 60).

<sup>57</sup> Caulkins, *Response to NRC Assessment*, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>58</sup> Rhodes *et al.*, *Illicit Drugs. Price Elasticity*, *op. cit.*, pp. 15-20; C. Peter Rydell y Susan P. Everingham, *Controlling Cocaine. Supply Versus Demand Programs*, Washington, DC, RAND Corporation, 1994, p. 10-11.

<sup>59</sup> John M. Walsh (Washington Office on Latin America [WOLA]), "U.P. Drug Policy: At What Cost? Moving beyond the Self-Defeating Supply-Control Fixation, Statement to the Joint Economic Committee of the U.P. Congress", Washington, DC, 19/VI/2008, p. 6, [http://jec.senate.gov/index.cfm?FuseAction=Filep.View&FileStore\\_id=745af217-b72f-4b0e-b596-30d171d03cbb](http://jec.senate.gov/index.cfm?FuseAction=Filep.View&FileStore_id=745af217-b72f-4b0e-b596-30d171d03cbb); Peter Reuter, "Sobre la Coherencia de la Política de EEUU hacia Colombia", Camacho (ed.), *Narcotráfico*, *op. cit.*, pp. 77-106 (96); Rydell y Everingham, *Controlling Cocaine*, *op. cit.*, pp. 9-14.

<sup>60</sup> "How to Stop the Drug Wars", *The Economist*, 5/II/2009.

---

estupefaciente, aumentaría rápidamente su consumo, siempre que sea cierto que la elasticidad de la demanda de drogas es tan marcada como se supone.<sup>61</sup>

El consumo de drogas sigue una lógica de precios, y en eso se basan los mecanismos de control de oferta. Una intervención en la cadena comercial de una droga se justifica cuando afecta el precio final del estupefaciente. El efecto real depende del valor que se agrega a la droga mediante persecuciones penales o incautaciones, lo que funciona como un *royalty* impuesto al bien ilícito. El cálculo que se presenta a continuación ejemplifica esta lógica.

**Como se forma el precio de la cocaína.** Por la cantidad de hoja de coca necesaria para producir un kilo de cocaína, un cocalero de la región andina percibe cerca de 250 euros.<sup>62</sup> Ese kilo tiene un valor comercial de casi 1.200 euros para un intermediario en el país productor. El mismo kilo, en tránsito, cuesta al por mayor entre 12.000 y 15.000 euros.<sup>63</sup> Este kilo de cocaína relativamente pura, luego mezclada con aditivos, se vende en una calle madrileña a 80.000 euros, dependiendo de su pureza y las dosis. La Figura 3 ilustra la multiplicación del valor a lo largo de la cadena productiva. Las estimaciones, más bien conservadoras, demuestran que las fluctuaciones de los precios de la hoja de coca en los países productores no tendrían ningún efecto sobre el precio final de la droga.

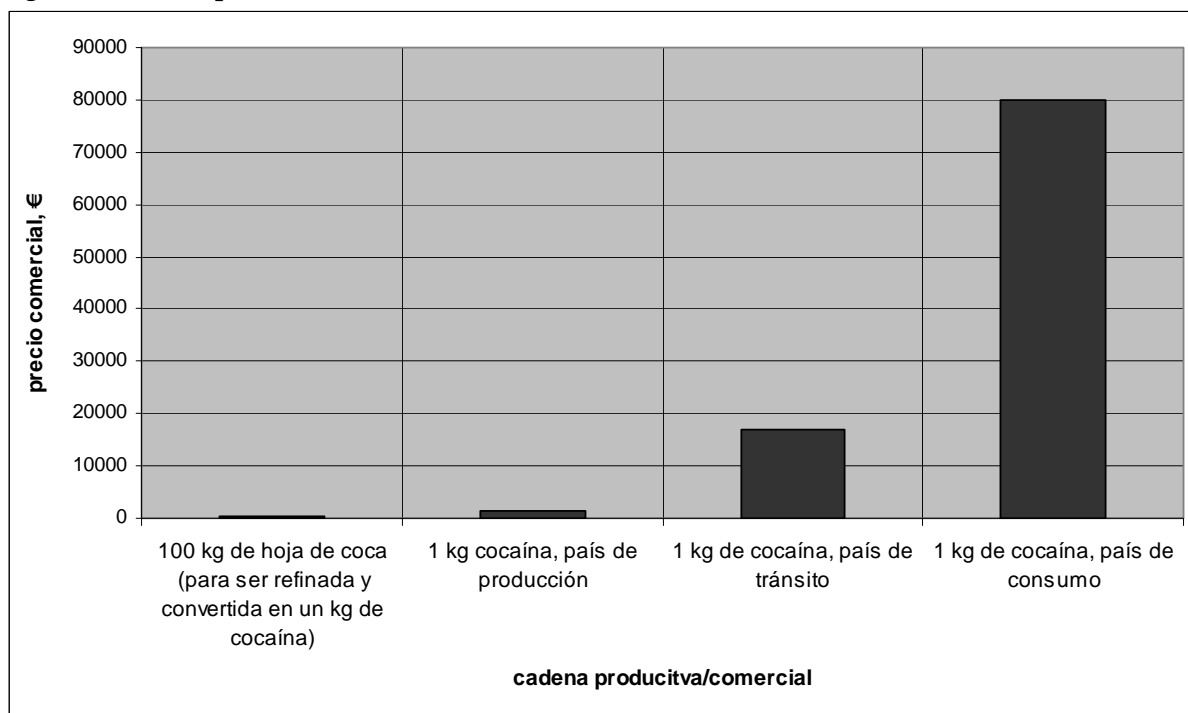
---

<sup>61</sup> Los partidarios de la legalización relacionan la legalidad de la droga con el derrumbe de las economías criminales asociadas al narcotráfico. Sin embargo, esto sólo se daría si la legalización se produjera simultáneamente en todo el mundo, algo bastante improbable. Sólo algunos países de la OCDE están a favor de la legalización.

<sup>62</sup> ONUDD, *World Drug Report 2008*, *op. cit.*, p. 68. El precio de un kilo de hojas de coca fluctúa en Bolivia y Perú entre 2,50 y 3,80 dólares. En Colombia, donde se trafica sólo la pasta de coca, el precio, según cálculos del ONUDD, es similar al precio de hojas en Perú. El ejemplo está basado en un valor medio de 3 dólares/kilo (cerca de 2,50 euros).

<sup>63</sup> Francisco Thoumi, "The Numbers Game. Let's All Guess the Size of the Illegal Drug Industry", *Journal of Drug Issues*, 35 (2005) 1, pp. 185-200 (190).

**Figura 3. La multiplicación del valor de la cocaína en la cadena comercial**



El valor de la materia prima, de la hoja de coca, es demasiado bajo y constituye una parte ínfima, casi invisible, del precio al por mayor o del precio final.<sup>64</sup> En el caso hipotético de que el precio de las hojas necesarias para producir un kilo de cocaína se multiplicase por 10 y llegara a los 2.500 euros,<sup>65</sup> el encarecimiento por gramo de cocaína pura en la calle equivaldría sólo a unos 2,50 euros sobre el precio final. Teniendo en cuenta que en España, en 2006, la cocaína tenía una pureza media de un 50%, la multiplicación por 10 del precio de la hoja de coca costaría al consumidor final español, poco más de 1 euro por gramo.<sup>66</sup> Considerando que el precio promedio en España se sitúa entre los 50-60 euros por

<sup>64</sup> Suponemos una formación aditiva del precio. Eso quiere decir que se van acumulando los costes en la cadena productiva de la cocaína y se traspasan los costes reales a los siguientes eslabones. La mayoría de los estudios considera una formación aditiva del precio en la producción y comercialización de estupefacientes, a pesar de que el carácter poco transparente del proceso no permite afirmarlo con certeza. La hipótesis de una formación multiplicativa de precios, es decir, que la acumulación relativa de costes en un eslabón anterior en la cadena productiva se repite también de manera relativa, no parece tener fundamento empírico. Los modelos mixtos aditivos/multiplicativos de la formación de precios suelen ser utilizados por partidarios de la erradicación de cultivos. Acerca del debate véase: Manski, Pepper y Thomas, *Assessment of Two Cost-Effectiveness Studies*, *op. cit.*, pp. 22-23. Para un modelo mixto: Rhodes *et al.*, *Illicit Drugs. Price Elasticity*, *op. cit.*, pp. 14-17; Rydell y Everingham, *Controlling Cocaine*, *op. cit.*, pp. 13-15, y Caulkins, *Response to NRC Assessment*, *op. cit.*, p. 10, para modelos aditivos.

<sup>65</sup> El ejemplo matemático se basa en Reuter, "Supply Side Control", *op. cit.*, p. 19.

<sup>66</sup> EMCDDA, *Statistical Bulletin 2008, Table PPP-7 Purity of Cocaine Products at Retail Level*, [www.emcdda.europa.eu/stats08/ppptab7a](http://www.emcdda.europa.eu/stats08/ppptab7a).

gramo, un euro más –que probablemente ni siquiera se cargaría en el precio –no influiría en una decisión de compra o consumo.

**El riesgo de desplazamiento.** Los esfuerzos por controlar la oferta siempre corren el riesgo de ser neutralizados por el efecto “globo”: apretando fuerte un globo, el aire se desplaza dentro y emerge en otro punto de su superficie. La metáfora del globo describe de forma plástica la situación de un problema que se desplaza en vez de desaparecer al ser solucionado. En el ámbito de la lucha antidroga, encontramos frecuentemente efectos de desplazamiento por la erradicación de cultivos, programas de desarrollo alternativo (DA) –cultivos ilícitos reemplazados por otros legales– y el control de las rutas de tránsito. Un incremento en el control público de una región o en una ruta de tránsito, generalmente sólo a corto plazo, produce una reducción de la oferta, eleva el precio o aumenta los aditivos en el producto final. Si hay espacio para encontrar alternativas, ante estructuras débiles o limitadas de gobernanza, al poco tiempo se manifiesta el efecto globo mencionado. Esto es cierto tanto para el cultivo y el refino como para las rutas de transporte. Si un producto es ilegal, los espacios de gobernanza limitada, especialmente en el ámbito de la seguridad, ofrecen a los comerciantes de productos ilegales ventajas comparativas.<sup>67</sup>

Muchos países disponen de las condiciones climáticas y geográficas aptas para el cultivo de coca y opio. No obstante, sólo cuatro (Afganistán, Bolivia, Colombia y Perú) concentran más del 90% del cultivo de coca y opio en sus territorios.<sup>68</sup> También son pocos los países que atraen flujos masivos de narcotráfico. Por tanto, debería ser un objetivo central de las instancias internacionales de combate al narcotráfico aumentar los costes de las conductas ilegales en estos países.

#### 4.3. *La gestión directa del consumo: la reducción de la demanda*

Los países productores de estupefacientes suelen subrayar la co-responsabilidad de los países consumidores en el combate internacional contra el narcotráfico. “Sin demanda no hay oferta” es su *ceterum censeo* en los foros multilaterales antidrogas. En oposición al control de oferta, correspondería a los países consumidores la reducción de la demanda como cuota en el control de estupefacientes. Las estrategias de la reducción de la demanda no apuntan al precio de la droga ilegal como instrumento de control de oferta, sino directamente a la gestión del consumo. Estas medidas, probadas con éxito en algunos países miembros de la UE, se basan en la prevención, la terapia y la reducción de daños. Se busca

<sup>67</sup> Thoumi, “The Numbers Game”, *op. cit.*, pp. 191-196.

<sup>68</sup> Thoumi, “Las Políticas contra las Drogas, Reformas y Relaciones Colombo-Americanas”, Camacho (ed.), *Narcotráfico*, *op. cit.*, pp. 163-184 (167).

prevenir a los potenciales consumidores del uso de las drogas, tratar a los adictos de forma reactiva y reducir los daños asociados a la drogadicción, como las infecciones de SIDA y las formas más nocivas de hepatitis. Entre estos instrumentos, aplicados durante largo tiempo en Europa, encontramos las campañas públicas de prevención, la facilitación del consumo bajo supervisión médica, la provisión de jeringuillas nuevas y una gran variedad de enfoques terapéuticos. Pero también la penalización del consumo y su persecución penal, que junto a la estigmatización social, tienen un fuerte efecto disuasivo, y también preventivo, del consumo de estupefacientes. Igualmente, el encarcelamiento de consumidores y traficantes al por menor, que frecuentemente también son drogadictos, son mecanismos de control de la demanda, al dificultarse el consumo de los adictos en la cárcel. El encarcelamiento de consumidores reduce –estadísticamente– la demanda de estupefacientes.<sup>69</sup>

Como la política internacional antidrogas abarca un amplio espectro de la política exterior e interior, muchos gobiernos tienen problemas para establecer un equilibrio adecuado entre el control de la oferta y de la demanda. Los instrumentos de control de la demanda son intensamente debatidos, al administrar el consumo, pero no reprimirlo. En casi todas las convenciones y declaraciones internacionales sobre el problema global de las drogas encontramos un *balanced approach* (un enfoque equilibrado) entre políticas del control de demanda y control de oferta, lo que implica que países productores y consumidores deberían verse obligados a combatir conjuntamente el problema. El Consejo Europeo reconfirmó el concepto de responsabilidad compartida en su Estrategia Europea en Materia de Drogas (2005-2012) como fundamento de la política antidroga comunitaria.<sup>70</sup>

Igualmente, los países productores y de tránsito han tenido que reconocer la necesidad de adoptar e implementar políticas de reducción de la demanda, ya que ellos mismos se han visto afectados por crecientes niveles de consumo. Algunos análisis estadísticos del mercado de drogas en EEUU demuestran que los instrumentos de control de la demanda son más eficaces que los de reducción de la oferta.<sup>71</sup> Sin embargo, la lucha antidroga de muchos gobiernos se concentra en

---

<sup>69</sup> Rydell y Everingham, *Controlling Cocaine*, op. cit., pp. 6-9; Reuter, “The Limits of Supply Side Control”, op. cit., p. 22.

<sup>70</sup> Consejo Europeo, *Estrategia Europea en Materia de Drogas (2005-2012)*, Bruselas, 22/XI/2004, 15074/04 CORDROGUE 77, § 29, p. 17, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st15/st15074.es04.pdf>; EMCDDA, *Monitoring the Supply*, op. cit., p. 16.

<sup>71</sup> Rydell y Everingham, *Controlling Cocaine*, op. cit., pp. Xiv-xvi, pp. 9-14; Rosalie Liccardo Pacula (RAND Corporation), *What Research Tells Us about the Reasonableness of the Current Priorities of National Drug Control. Testimony Presented before the House Oversight and Government Reform Committee, Subcommittee on Domestic*



los instrumentos de control de la oferta. La CDE, reflejando la postura de sus países integrantes, considera a los instrumentos del lado de la oferta pilares fundamentales en el combate internacional contra las drogas. Así lo confirmaron la declaración política y el plan de acción adoptados en su 52º período de sesiones.<sup>72</sup> Los Estados europeos fracasaron en su intento de buscar un cambio fundamental en la política internacional antidroga.<sup>73</sup> No consiguieron imponer un enfoque más centrado en la salud pública, la reducción de daños y el control de la demanda. No se consiguió el cambio esperado pese al fuerte apoyo internacional para las posiciones europeas, como el manifiesto de la Comisión sobre Drogas y Democracia, integrado por ex-presidentes de Brasil, Colombia y México (Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria y Ernesto Zedillo), que declaró fracasada la guerra contra las drogas y reivindicó la revisión de las políticas de represión y un enfoque basado en la salud pública.<sup>74</sup>

## V. Opciones políticas I: el control de la oferta en los países productores

¿Cómo se debería concebir una política de control de la oferta internacional eficaz que sea una contraparte conceptualmente apropiada a las estrategias internas de reducción de la demanda? ¿Qué opciones políticas tienen la UE y sus Estados miembros para controlar eficazmente la oferta de cocaína y el precio final y el consumo en la UE? A continuación se analizan tres instrumentos de control de oferta para los países productores, viendo su eficiencia en relación a los costes y a su funcionamiento: (1) la erradicación de cultivos; (2) el desarrollo alternativo (DA); y (3) el control de los precursores químicos.

### 5.1. Opción I: la erradicación de cultivos

**La fumigación aérea y la erradicación manual en la región andina.** Los Gobiernos de EEUU de las tres décadas pasadas han seguido campañas de erradicación de cultivos como medida adecuada en la lucha internacional antinarcoóticos. Según el Departamento de Estado, los cultivos son el eslabón más vulnerable de la cadena productiva de cocaína por su alta visibilidad.<sup>75</sup> Desde los años 80, los gobiernos de EEUU bien apoyan programas de erradicación en

---

*Policy on March 12, 2008*, Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2008, [www.rand.org/pubs/testimonies/2008, RAND\\_CT302.pdf](http://www.rand.org/pubs/testimonies/2008/RAND_CT302.pdf).

<sup>72</sup> CDE, 52º período de sesiones, 11-20/III/2009, *Declaración Política y Plan de Acción*, Viena, 20/III/2009.

<sup>73</sup> A causa del rechazo de la delegación de EEUU del término *harm reduction* (reducción de daños), éste no figura en la declaración final, sino sólo el eufemismo *related supportive services*. "UN/US: Time Lag in Viena?", *New York Times*, 30/I/2009.

<sup>74</sup> "The War on Drug Is a Failure" [versión resumida], *Wall Street Journal*, 23/II/2009,

<http://online.wsj.com/article/SB123535114271444981.html>.

<sup>75</sup> UP Department of State, *INCSR 2008, op. cit.*, p. 16.

América Latina, bien los realizan por cuenta propia. En muchas ocasiones, representantes estadounidenses han reclamado la colaboración de sus pares europeos. La negativa de involucrarse directamente en los esfuerzos de erradicación ha causado más de una vez cierto desagrado en EEUU.<sup>76</sup> La UE y sus Estados miembros tienen una posición ambivalente frente a la erradicación. La Estrategia Antidrogas comunitaria no descarta la erradicación por completo y subraya su importancia cuando se asocia con programas de DA, mientras que el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA en sus siglas inglesas), con sede en Lisboa, cuestiona su eficacia.<sup>77</sup>

¿Cómo funciona la erradicación? En el marco de la Iniciativa Antidrogas Andina (IAA), dirigida por el Departamento de Estado, se financian y apoyan técnicamente programas de control de oferta en siete países latinoamericanos. El pilar central de la IAA es el Plan Colombia, inicialmente desarrollado por el presidente Pastrana en 1999, que en un principio propuso un enfoque integral frente al proceso de paz y para solucionar el problema de las drogas. Durante los dos mandatos del presidente Bush, el Gobierno estadounidense aportó más de 6.000 millones de dólares al Gobierno colombiano en el marco del Plan Colombia. Recientemente y contra lo esperado, la Administración Obama confirmó el compromiso con el Plan Colombia y aportó cerca de 500 millones de dólares del presupuesto del nuevo año fiscal.<sup>78</sup> Pese al carácter integral del Plan Colombia en su inicio, la mayoría de los recursos se han destinado a fines militares, reforzamiento y entrenamiento del ejército colombiano, nuevos equipos y armamento y en las campañas de erradicación masiva. En Colombia o se arrancan las plantas con la mano o se fumigan desde aviones los cultivos de coca y opio con el herbicida glifosato. En el último caso, contratistas norteamericanos colaboran con la policía nacional colombiana. Sólo en 2007 se erradicaron, según Naciones Unidas, cerca de 160.000 hectáreas. Según informaciones del Departamento de Justicia de EEUU, 2007 fue el sexto año récord consecutivo en este terreno.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Markus Schultze-Kraft, "Narcotráfico en América Latina: Un Nuevo Consenso Internacional", *Política Exterior* (Madrid), 22 (noviembre-diciembre 2008) 126, pp. 105-114 (113).

<sup>77</sup> Consejo UE, *Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012)*, Bruselas, 22/XI/2004, 15074/04 CORDROGUE 77, § 29, p. 17, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st15/st15074.es04.pdf>; EMCDDA, *Monitoring the Supply*, op. cit., p. 10.

<sup>78</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, *Mindefensa expresa satisfacción por ayuda de Estados Unidos al Plan Colombia*, 8/N/2009, [http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=8893&PHPSESSID=0072957746e7c579be68be903f6abef6\\_3/VII/2009](http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=8893&PHPSESSID=0072957746e7c579be68be903f6abef6_3/VII/2009).

<sup>79</sup> ONUDD, *Coca Cultivation in the Andean Region 2007*, op. cit., pp. 97-102; Departamento de Justicia, *National Drug Threat Assessment 2008*, octubre 2007, [www.usdoj.gov/ndic/pubs25/25921/25921p.pdf](http://www.usdoj.gov/ndic/pubs25/25921/25921p.pdf), pp. 1-6; La ONUDD estima una superficie cultivada en Colombia de 80.000 hectáreas. La coca permite varias cosechas al año, lo que explica la divergencia de los datos, ya que los cultivos suelen ser replantados rápidamente después de la

Dado el probable impacto medioambiental negativo de la fumigación aérea y el mejoramiento del control territorial de las fuerzas de seguridad colombianas, cada vez se recurre más a la erradicación manual de los cultivos. En 2008 por primera vez se erradicaron más cultivos manualmente que por fumigación aérea.<sup>80</sup> En los años 90 EEUU había financiado campañas de erradicación manual en Bolivia y Perú.<sup>81</sup> El Plan Dignidad, iniciado en la presidencia de Hugo Banzer en 1997 con ayuda norteamericana, logró temporalmente una reducción masiva del cultivo ilegal de coca en el Chaparé, una de las principales zonas cocaleras de Bolivia. Los éxitos fueron fugaces y la industria cocalera se desplazó a otras zonas, sobre todo hacia las Yungas.<sup>82</sup> En Bolivia los cocaleros están muy bien organizados y suelen oponerse tenazmente a las campañas de erradicación forzada –implementadas incluso por el presidente Morales, siendo él mismo cocalero– para reducir los cultivos dedicados a la producción de cocaína.

**Resultados precarios.** La creciente cantidad de cultivos erradicados en Colombia es sólo aparentemente un éxito. Gran parte de los efectos de la erradicación puede neutralizarse con métodos de cultivo y refinado más eficaces, a través de replantaciones o de desplazamientos de los cultivos hacia zonas menos accesibles y visibles. Las estrategias de evasión se reflejan en los precios: pese a que los precios de la hoja de coca en los tres países productores están por encima del promedio de los años 90, el valor comercial de la cocaína en Europa y EEUU está cayendo desde los años 80, lo que pone en seria duda los efectos de la erradicación. Si ayudara a limitar la disposición de cocaína al consumidor sería otra la evaluación de las campañas de erradicación. No obstante, en los mercados ilegales de Europa y EEUU la cocaína estuvo permanentemente a disposición de los consumidores.<sup>83</sup> La argumentación de que cada cosecha destruida resta cocaína al consumidor sería demasiado sencilla y no es correcta: el cultivo de coca y el refinado de cocaína funcionan según una lógica del mercado. Su producción se rige por la demanda. Una cantidad X de coca o cocaína destruida o incautada es reemplazada sin privar al mercado de su concurso. Grandes variaciones en el

---

fumigación aérea con herbicidas. Estimaciones previas a 2005 señalan que el 85% de los cultivos erradicados en Colombia fueron replantados. En 2007 el JIFE estima una tasa de replantación de cerca del 50%. JIFE, *Annual Report for 2007, op. cit.*, p. 70; Veillette y Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication, op. cit.*, p. 16.

<sup>80</sup> "Colombia/coca. Erradicación en duda", *BBC Mundo*, 29/XII/2008, [http://newp.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7802000/7802563.stm](http://newp.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7802000/7802563.stm).

<sup>81</sup> Veillette y Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication, op. cit.*, pp. 2-8.

<sup>82</sup> Daniel Kurtz-Phelan, "Coca Is Everything Here, Hard Truths about Bolivia's Drug War", *World Policy Journal*, 22 (2005) 3, pp. 103-112 (104); Noam Lupu, "Towards a New Articulation of Alternative Development: Lessons from Coca Supply Reduction in Bolivia", *Development Policy Review*, 22 (2004) 4, pp. 405-421 (406).

<sup>83</sup> ONUDD, *Coca Cultivation in the Andean Region 2007, op. cit.*, pp. 19-20; Reuter, "Sobre la Coherencia de la Política de EEUU hacia Colombia", *op. cit.*, p. 93.

valor comercial de la hoja de coca no impactarían significativamente en el precio final de la cocaína y tampoco en los hábitos de los consumidores, como demostramos más arriba. Desde una lógica comercial y de precios, la erradicación de cultivos no tiene los resultados esperados, mientras haya espacios de evasión para el efecto globo. Como los espacios de gobernanza limitada abundan en el mundo andino, ni el precio ni el consumo de la droga se ven afectados por campañas de erradicación, por rígidas que sean.

La fumigación aérea y el desplazamiento de cultivos tienen ciertos efectos negativos secundarios. Los potenciales efectos dañinos del glifosato sobre el ser humano, la flora y la fauna se han debatido intensamente.<sup>84</sup> El desplazamiento de los cultivos hacia regiones cada vez más apartadas y anteriormente prácticamente vírgenes tiene efectos nocivos en ecosistemas muy sensibles. La deforestación y el uso de fertilizantes y otros químicos destruyen la selva tropical y amenazan la biodiversidad.<sup>85</sup>

La Contraloría Federal de EEUU (*Government Accountability Office*, GAO en sus siglas inglesas) publicó una evaluación del Plan Colombia en octubre de 2008 y confirmó los resultados modestos de las campañas de erradicación. La mejora de la situación de seguridad se valora positivamente, al igual que los progresos en la reducción de los cultivos de opio, aunque son menos visibles que los de coca. Sin embargo, el objetivo central del Plan Colombia de reducir el cultivo de coca y disminuir la producción de cocaína entre 2000 y 2006 en un 50% se evalúa como no alcanzado. Por el contrario, el GAO señala que en 2006 el volumen del cultivo de coca superó en un 15% el de 2000 y que la producción de cocaína se incrementó un 6% desde el lanzamiento del Plan Colombia.<sup>86</sup> En el mismo período aumentó el tráfico de cocaína a EEUU, pese a que, desde 2000 y con ayuda de EEUU se han erradicado más de 1 millón de hectáreas de cultivos ilícitos.<sup>87</sup> La escasez de cocaína en el mercado estadounidense entre 2007 y 2009, la explosión de precios

---

<sup>84</sup> Veillette y Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication*, *op. cit.*, pp. 11-13. Mientras que el gobierno de EEUU y evaluaciones científicas cercanas niegan rotundamente los efectos negativos del glifosato, análisis colombianos y ecuatorianos llegan a resultados diferentes. Sólo en 2004 se registraron cerca de 5.000 quejas sobre daños a la salud humana, de tipo ecológico o agrario, supuestamente causados por glifosato. El gobierno ecuatoriano presentó una demanda contra Colombia en el Tribunal Internacional de Justicia pidiendo compensaciones por las fumigaciones en la frontera ecuatoriana.

<sup>85</sup> Germán Andrés Quimbayo Ruiz, *¿Es realmente el cultivo ilícito el principal responsable de daño ecosistémico en Colombia?*, Amsterdam, Transnational Institute, 2008, Informe sobre políticas de drogas nº 28, [www.tni.org/detail\\_page.phtml?act\\_id=18985](http://www.tni.org/detail_page.phtml?act_id=18985).

<sup>86</sup> GAO Report to Joseph Biden, Chairman of the Committee on Foreign Relations, UP Senate, Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; UP Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance, octubre 2008, [www.gao.gov/new.items/d0971.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf).

<sup>87</sup> *Ibid.*, pp. 3-6 y 17-21.

del alcaloide y la menor pureza de la cocaína en el mismo período responden aparentemente a la situación en México<sup>88</sup> y no a las campañas de erradicación en los países productores, como han señalado fuentes oficiales. Esta lectura de los datos es la más lógica, ya que la producción de cocaína en el mismo período permaneció inalterada en cerca de 1.000 toneladas anuales. Por tanto, las complicaciones en el mercado de EEUU responden a problemas de logística y abastecimiento, y no a la disminución de la producción. La evaluación del GAO demuestra que las campañas de erradicación en el marco del Plan Colombia, por más impresionantes que sean los números, no han tenido efecto sobre los niveles de producción, los precios finales o los hábitos de consumo. El argumento de que si no hubiera habido erradicación se hubiese multiplicado la producción de estupefacientes no se puede verificar dado el carácter *ex post* e hipotético de la afirmación. La lógica comercial tras el negocio de las drogas pone en duda la idea de una multiplicación de la producción de cocaína al margen de la demanda.

## 5.2. Opción 2: el desarrollo alternativo

**El paradigma del desarrollo alternativo.** El objetivo de proyectos de DA es convertir espacios de cultivos ilícitos en plantaciones de bienes agropecuarios lícitos y traspasarlos a la economía formal, permitiendo a los campesinos una vida en la legalidad. Según el EMCDDA, la UE y sus países miembros financian 37 proyectos de DA en Sudamérica, por un importe superior a los 140 millones de euros.<sup>89</sup> La UE apoya al mismo tiempo a los países productores en sus esfuerzos de comercializar mercancías alternativas mediante acuerdos comerciales preferenciales. Igualmente la UE ha firmado acuerdos de tratamiento preferente con los países andinos y de América Central, que pueden exportar cerca del 90% de sus mercancías en franquicia a la UE. Para la UE y la mayoría de sus países miembros, los programas de DA son el pilar central de su política internacional antinarcoóticos. No obstante, no son sólo los gobiernos europeos los que implementan proyectos o programas de DA como medios de control de la oferta. Desde los años 70, EEUU ha apoyado numerosos programas similares en América Latina. Sólo entre 2000 y 2005, USAID administró proyectos de DA en la región andina por valor de casi 1.600 millones de dólares.<sup>90</sup> Parecido al programa “Familia Guardabosques”<sup>91</sup> del Gobierno colombiano, que combina medidas de

---

<sup>88</sup> “El precio de la cocaína aumentó un 104,5% en calles de EU y su pureza disminuyó del 67 al 44%”, *El Tiempo*, 19/IV/2009.

<sup>89</sup> Doce en Bolivia, 14 en Colombia, 10 en Perú y una en Paraguay donde se cultiva marihuana, EMCDDA, *Monitoring the Supply*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>90</sup> Veillette y Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication*, *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>91</sup> El programa *Familias Guardabosques* del presidente Uribe se ha implementado desde 2003 en 23 de las 32 provincias. El objetivo es recompensar a comunidades que desisten al cultivo de coca mediante estímulos financieros y proyectos de desarrollo local. Cuando miembros de la comunidad beneficiada rompen con la

DA y erradicación de cultivos, el Gobierno de EEUU está utilizando proyectos de DA como incentivo para que los campesinos dejen de cultivar coca, opio o marihuana.<sup>92</sup> Vemos aquí la diferencia primordial con los programas de DA europeos que, por lo general, no están condicionados.

Existe una serie de dificultades típicas surgidas en el pasado al implementar proyectos de DA:<sup>93</sup>

- La marginalidad de las zonas de cultivo ilícito y la carencia de infraestructura dificultan la inserción de los productos alternativos en mercados formales, tanto nacionales como internacionales.
- El desplazamiento de cultivos en vez de su sustitución (efecto globo).
- La difícil coordinación entre la erradicación de cultivos ilícitos y la disponibilidad de medidas de DA.
- La resistencia de grupos armados no-estatales y la precaria situación de seguridad en muchas zonas de cultivo ilícito.
- La carencia de certidumbre jurídica y la falta de los títulos de propiedad bien definida, que implica riesgos para inversiones de largo plazo.
- Las desventajas comparativas de los productos alternativos frente a la coca y la cocaína.<sup>94</sup>

Para superar o evitar estas dificultades, las agencias de cooperación de los países de la OCDE ofrecen hoy en día programas integrales de DA que van más allá de la mera sustitución de cultivos ilícitos.<sup>95</sup> A esto se suman medidas para mejorar la infraestructura en las zonas de cultivo y para abrir el acceso a los mercados formales, de apoyo al desarrollo comunal, programas de formación para niños y adultos, creación de más seguridad jurídica para campesinos, fomento de la resolución pacífica de conflictos, etc. Este enfoque más amplio busca superar los problemas inherentes a los proyectos de DA y trata de crear una estructura de incentivos para hacer más atractivo y seguro el abandono del cultivo ilegal a largo plazo. Otras medidas preventivas buscan frenar la migración hacia áreas de

---

autoobligación de no cultivar más coca, aunque sea un sólo individuo, se responsabiliza a la comunidad entera por la suspensión del apoyo financiero. Según informaciones de ONUDD, cerca de 100.000 familias han participado en el programa, con 10.000 hectáreas sustituidos y convertidos en cultivos legales.

<sup>92</sup> Departamento de Estado, *INCSR 2008, op. cit.*, p. 17.

<sup>93</sup> Linda Farthing y Benjamin Kohl, "Conflicting Agendas: the Politics of Development Aid in Drug-Producing Areas", *Development Policy Review*, 23 (2005) 2, pp. 183-198; Lupu, "Towards a New Articulation", *op. cit.*, pp. 405-421.

<sup>94</sup> Las hojas de coca y cocaína no se pudren, son más resistentes contra parásitos, tienen más valor de mercado y tienen –frente a los productos agrarios legales– una continua cadena comercial hasta el consumidor final.

<sup>95</sup> Las autoridades estadounidenses y la ONUDD han reemplazado el concepto de *Alternative Development* por los términos *Alternative Livelihoods* y *Sustainable Livelihoods* (ONUDD).

cultivo de drogas. Con estas medidas se intenta fomentar el desarrollo local en comunidades que pueden migrar hacia zonas de narcocultivo.<sup>96</sup>

**La difícil definición de objetivos.** Los proyectos de DA se suelen evaluar según sus resultados respecto a la transformación de cultivos ilegales en legales y si la sustitución es sustentable o no; por eso, la discusión no gira en torno a la solución de las dificultades ya mencionadas. La cuestión fundamental no es si se solucionan los problemas prácticos que podrían ocurrir al implementar uno u otro proyecto de DA. Lo esencial es más bien la pregunta de si los instrumentos de DA son adecuados para lograr el objetivo principal de controlar la oferta de drogas, su precio y disponibilidad y, por ende, su consumo. Esta pregunta no la suelen considerar los gobiernos donantes ni los gobiernos receptores de asistencia –pese a que el DA, al menos entre los miembros de la UE, es entendido como columna vertebral de la política internacional antidroga–. Cada medida en función del control de la oferta debería ser analizada desde el punto de vista del precio y la disponibilidad de una droga para los consumidores finales. Es llamativo que esta pregunta no se debate en los foros correspondientes de DA. Como ya mencionamos, incluso fuertes aumentos del valor comercial de la hoja de coca en los países productores no tendrán efecto visible sobre el precio final de la cocaína en el último eslabón de su cadena comercial.

Esto es cierto tanto para la erradicación como para proyectos de DA; en el fondo, los dos métodos comparten la misma lógica. Por tanto, el objetivo central del control de la oferta internacional –el encarecimiento de la droga– no se puede lograr a través de proyectos de DA. Suponiendo una efectiva transformación de cultivos, éstos sólo serían desplazados, no sustituidos, más allá de lo local; algo muy parecido a las consecuencias de la erradicación masiva. Por eso el GAO tampoco pudo constatar que los más de 500 millones de dólares invertidos como parte de Plan Colombia en proyectos de DA desde 2000 hayan tenido efectos comprobables sobre los cultivos. Es más bien probable que el desplazamiento haya reducido a cero los potenciales éxitos de proyectos locales de DA.<sup>97</sup> Una verdadera sustitución de cultivos ilícitos más allá de lo local se podría conseguir si las mercancías alternativas adquiriesen un precio más alto que el de la coca, si hubiese infraestructura suficiente para comercializarlas y si los campesinos contasen con más seguridad jurídica y financiera. Sin embargo, los intermediarios en el negocio de la cocaína –los que compran la materia prima a los coccaleros– pueden pagar más, neutralizando las posibles ventajas comerciales de los

<sup>96</sup> Por ejemplo los proyectos PRODEVAT en Cochabamba y APEMIN I y II en La Paz, Oruro y Potosí en Bolivia, todos financiados por la UE.

<sup>97</sup> GAO, *Plan Colombia, op. cit.*, p. 47.

productos alternativos. Teniendo en cuenta los amplios márgenes presentes en el negocio de la coca, no faltarán los recursos, menos aún por la posibilidad de repercutir los aumentos en los siguientes eslabones de la cadena productiva y comercial.

Desde un punto de vista político, los proyectos de DA son para Europa más atractivos que la erradicación de cultivos u otros instrumentos más represivos. Tienen fama de ser más humanos y sociales, mientras que los métodos de erradicación de cultivos les quitan a los campesinos su base de vida y dañan el medio ambiente y quizá también a los seres humanos. Sin embargo, aún no se ha podido demostrar la eficacia como instrumento de control de la oferta de ninguno de los dos conceptos. Los proyectos de DA tienen sentido cuando rompen la relación retroalimentada entre desarrollo y narcotráfico. También tienen sentido cuando acaban con economías de guerra que alimentan a los adversarios en conflictos internos endémicos en varios países productores.<sup>98</sup> Con esto se puede contribuir de modo sostenible a la solución de problemas estructurales, que a su vez han facilitado el asentamiento del narcotráfico y los negocios relacionados. Además, se puede considerar la importante contribución del DA para el apoyo al establecimiento de estructuras de *good governance*, que se busca fomentar a través de un enfoque integral, ya descrito, que podría impedir en el largo plazo el desplazamiento y la extensión del cultivo de drogas. Los proyectos de DA no tienen ningún sentido si se busca el control de la oferta de la droga o intervenir en los hábitos de consumo de narcóticos en Europa o EEUU.<sup>99</sup> Por tanto, el DA no debería ser considerado un pilar o una contribución única de los esfuerzos europeos para el control internacional de las drogas. Prolongar la creencia impulsaría falsas expectativas, inmovilizaría recursos más eficazmente invertibles e impediría un reposicionamiento del enfoque. Los programas de DA no se pueden evaluar según su desempeño en la reducción de cultivos ilegales, una meta que no pudieron cumplir. Lo que sí se puede valorar es en qué medida los instrumentos de DA atenúan los problemas estructurales que contribuyeron al asentamiento de la economía de drogas en ciertas zonas.

El enfoque alternativo debe ser acompañado por un control sistemático del tránsito internacional. Sólo la interrupción de la cadena comercial de la cocaína u otras drogas puede lograr una transformación sostenible de áreas de cultivo ilícito en áreas de cultivo alternativo legal. Los campesinos cocaleros dejarían de cultivar

---

<sup>98</sup> GTZ, *Drugs and Conflict. How the Mutual Impact of Illicit Drug Economies and Violent Conflict Influences Sustainable Development, Peace and Stability*, Eschborn, 2007.

<sup>99</sup> Michael Kennedy, Peter Reuter y Kevin Jack Riley, *A Simple Economic Model of Cocaine Production*, Washington, DC, National Defense Research Institute, 1994, pp. 2-6.



coca u opio por la misma razón por la cual es tan difícil cultivar bienes agrarios alternativos: Sin acceso al mercado mundial, no habrá comercialización y, por tanto, no habrá cultivo.

### 5.3. Opción 3: el control de los precursores químicos

Los precursores químicos son cruciales para producir cocaína y muchos otros narcóticos. Se necesitan para convertir la materia orgánica en droga, para refinarla y purificarla. El control del comercio de estas sustancias es un mecanismo importante de control de la oferta, ya que los precursores son un eslabón débil en la producción de estupefacientes. El control de los precursores químicos no se limita a los países productores, pero busca restringir su disponibilidad y por eso se discute su utilidad como instrumento de control de la oferta en, o cerca de, los países productores. La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1998 (también conocida como Convención de Viena) regula el comercio con precursores. Su implementación está a cargo del JIFE, Actualmente hay 23 precursores químicos listados, sólo comercializables de modo restringido. La mayoría de estas sustancias son de doble uso, y suelen conseguirse mayoritariamente en el comercio legal.

El control de precursores químicos utilizados para producir cocaína en su dimensión más estricta se limita al permanganato de potasio ( $\text{KMnO}_4$ ), una sustancia clave en la producción de cocaína, que también tiene una amplia gama de usos industriales legales. El permanganato de potasio es el único precursor de cocaína que figura en la tabla 1ª del anexo de la Convención de Viena de 1998, y le impone un reglamento internacional más rígido al comercio de esta sustancia. Para mejorar el control, la UE ha firmado acuerdos especiales para el comercio de precursores químicos con todos los países andinos, salvo Venezuela.<sup>100</sup> Estos acuerdos facilitan la certificación del destinatario final en negocios de exportación con precursores desde Europa. No obstante, las cantidades de  $\text{KMnO}_4$  requeridas para refinar y purificar la cocaína son relativamente pequeñas en comparación con otras sustancias químicas necesarias para este proceso, como el ácido sulfúrico, el carbonato sódico y la acetona. Entre 2007 y 2008, 26 países declararon exportaciones legales de  $\text{KMnO}_4$ , con un volumen total de 2.400 toneladas.<sup>101</sup> Pese al estricto régimen de control y certificación de destinatarios en la UE, no se puede descartar el desvío de pequeñas cantidades de precursores con fines ilegales. Sólo las autoridades colombianas confiscaron en 2006 cerca de 100 toneladas de  $\text{KMnO}_4$

<sup>100</sup> El JIFE y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) impulsan el proyecto Cohesión (antes *Project Purple*), que tiene como objetivo coordinar y reforzar los esfuerzos nacionales contra el desvío de precursores químicos del circuito legal. La *EU Joint Unit on Precursors* coordina los esfuerzos de los países miembros.

<sup>101</sup> Véase JIFE, *Annual Report 2008*, Viena, 2008, p. 10.

y destruyeron 15 laboratorios ilegales para producirlo, lo que demuestra que no todos los precursores son de origen extranjero.<sup>102</sup> Parece prácticamente imposible cerrar por completo los canales por los que llega el permanganato a los laboratorios de cocaína. La importación de mayores cantidades de productos químicos con fines industriales por algunos países (Argentina, Brasil y Chile) limítrofes con los productores de cocaína, es legítima, pero establece mecanismos de desvío de pequeñas cantidades de precursores de doble uso. El régimen firme de control dentro de la UE tiene un alcance limitado en los países productores y en sus vecinos. Si bien los instrumentos de control necesitan de una verificación y actualización continuas para frenar el desvío ilegal, las opciones para intensificar el control parecen ser menores que otros instrumentos.

## **(6) Opciones políticas II: el control internacional de la oferta en países y zonas de tránsito**

Como se ha visto anteriormente, desde la óptica del impacto en la formación del precio final de la cocaína, ni las campañas de erradicación ni los proyectos de DA son instrumentos eficaces del control de la oferta. Las opciones para intensificar el control de los precursores químicos parecen agotadas. Desde que se inició el control sistemático de la oferta en la región andina, hace tres décadas, los volúmenes del cultivo de coca y la disponibilidad de cocaína para los consumidores mundiales han permanecido prácticamente inalterados. Es más, el precio de la cocaína incluso ha ido bajando constantemente, para llegar a niveles sumamente reducidos. Si se tiene en cuenta los resultados más bien modestos de las políticas de control de la oferta en los países productores hasta la fecha, ¿cuán eficaz es este control en los países y zonas de tránsito? Dependiendo de la cercanía a los países productores y destinatarios, se pueden distinguir varios instrumentos de control, que se analizan a continuación.

### *(6.1) Control de tránsito en cercanía de los países productores*

Junto con la erradicación de cultivos, los gobiernos de los países productores y EEUU buscan intervenir en el tráfico de narcóticos dentro de la región y los países de tránsito vecinos. Un ejemplo conocido de estas políticas es la interdicción del tráfico aéreo en territorio peruano hacia sus límites nororientales, sostenida por el gobierno de Lima en estrecha colaboración con fuerzas estadounidenses en los años 80 y 90. El régimen de interdicción se impuso para eliminar el puente aéreo entre los países cultivadores de coca –entonces sólo Bolivia y Perú– y Colombia, el principal país productor de cocaína. Un intenso tráfico aéreo en avionetas

---

<sup>102</sup> JIFE, *op. cit.*, pp. 14, 68.

abastecía a los laboratorios colombianos con pasta base de coca de Bolivia y Perú. En los años 80, el cultivo de coca en Colombia aún era muy escaso, pero ya se habían concentrado ahí los laboratorios de refinado de cocaína. El refuerzo de la interdicción –se preveía interceptar a la fuerza a aviones no identificados– redujo considerablemente el tráfico ilegal en esta ruta. Sin embargo, los narcotraficantes colombianos reaccionaron y establecieron rutas alternativas, por ejemplo, a través de Brasil, donde todavía no existía el actual régimen estricto de control aéreo. Además, y esto fue más grave, los cárteles colombianos empezaron a fomentar el cultivo de coca en su país. Mientras la producción de coca en Bolivia y Perú disminuía por el cierre de la cadena de comercialización y las simultáneas campañas de erradicación, aumentaba notablemente el cultivo en Colombia. La superficie total de cultivos ilícitos en los tres países permaneció casi igual entre 1992 y 2002. Sólo dentro de ellos hubo desplazamientos.<sup>103</sup> No sólo EEUU se involucró en el control regional del tránsito, sino también la UE y algunos países miembros buscaron un mayor control del tránsito en el Caribe. Entre 1997 y 2001 la UE cooperaba con EEUU y Canadá en el Barbados Plan de Acción, en cuyo marco los pequeños Estados del Caribe y el secretariado de CARICOM recibían apoyo y capacitaciones para mejorar sus sistemas de control fronterizo y marítimo y para ampliar la cooperación de sus agencias de seguridad.<sup>104</sup>

El régimen de control en América Latina demuestra ser muy eficaz, como señalan las cifras: el 56% de las incautaciones mundiales en 2006 se dieron en América del Sur y Central. Sólo las autoridades colombianas fueron responsables de un cuarto de las confiscaciones. Más de la mitad de la cocaína incautada en 2006, casi 400 toneladas, se dio en una fase temprana de la cadena de comercialización. Primero, en esta fase el precio comercial está aún muy bajo. Segundo, las incautaciones tempranas pueden ser reemplazadas fácilmente, dada la cercanía a los sitios de cultivo y refinado. Tercero, las pérdidas de droga por incautaciones no sólo se pueden compensar con cocaína almacenada, sino también con la misma cocaína en tránsito mezclándola con mayores porcentajes de aditivos en etapas posteriores. Por tanto, el control del tránsito en o cerca de los países productores, por más eficaz que parezca dados los elevados números de incautaciones, tiene sólo un efecto limitado sobre el precio final y la disponibilidad de cocaína para el consumidor.<sup>105</sup>

<sup>103</sup> Cornelius Friesendorf, "Squeezing the Balloon? UP Air Interdiction and the Restructuring of the South American Drug Industry in the 1990s", *Crime, Law & Social Change*, 44 (2005) 1, pp. 35-78 (46-53); Thoumi 2005, *op. cit.*, p. 39.

<sup>104</sup> Comisión Europea, RELEX, *EU Programmes to Fight Drugs along the Cocaine Route*, XII/2004, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/drugs/coc.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/coc.htm); Alain Labrousse, "La Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe", Camacho (ed.), *Narcotráfico*, *op. cit.*, pp. 39-59.

<sup>105</sup> ONUDD, *World Drug Report 2008*, *op. cit.*, pp. 72-73. Según estimaciones de ONUDD se incauta cerca del

## (6.2) Control del tránsito cerca del consumidor final

**La eficacia de las intervenciones en cercanía al consumidor.** En cambio, las intervenciones tardías en la cadena comercial, más próximas al consumidor que al productor, tienen más probabilidad de ser eficaces y de afectar al precio final. Cerca del mercado urbano de los países europeos o EEUU, el precio del alcaloide es más elevado: 10 toneladas de cocaína confiscadas en el puerto de Santa Marta, Colombia, tienen casi el mismo valor comercial que una tonelada incautada en las aguas territoriales de Ghana.<sup>106</sup> Son las instancias de control de las fronteras y el monitoreo de las rutas marítimas lo que hace subir el precio de los bienes ilegales, como las drogas. Los costes de producción o de logística son sólo una parte ínfima del precio final. Es obvio que las medidas de control de tránsito sólo tienen sentido si se realizan cerca del consumidor final, en el caso de la UE muy cerca de la frontera exterior común.<sup>107</sup> Sólo ahí se notará un efecto sobre el precio y posiblemente sobre la disponibilidad de la droga. El impacto sobre las redes del narcotráfico es mayor cuando la droga se confisca en las últimas fases de su cadena comercial. Aquí se complica el reemplazo de material incautado dada la lejanía de la fuente original. Además, también suelen haberse dado pérdidas en anteriores puntos de control. Así, el daño es mayor para los narcotraficantes que probablemente van a trasladar los costes provocados por estas pérdidas al consumidor final.

Un ejemplo empírico en favor de esta lógica es la duplicación del precio de la cocaína entre enero de 2007 y septiembre de 2008 en EEUU y la escasez temporal de cocaína en algunas de las mayores ciudades estadounidenses junto a un aumento de los aditivos detectados en los exámenes regulares de cocaína.<sup>108</sup> Este desarrollo coincide con la intensa campaña policial-militar contra los cárteles del Gobierno mexicano de Felipe Calderón desde comienzos de 2007, junto con la escalada de la guerra entre los propios cárteles.<sup>109</sup> La lucha entre y contra los cárteles interrumpe la cadena comercial con más frecuencia muy cerca del consumidor estadounidense. Es de suponer que la Iniciativa Mérida (2008-2010), dotada con 1.400 millones de dólares para luchar contra el narcotráfico en México

---

40% de la cocaína en circulación.

<sup>106</sup> Los números según Thoumi, "The Numbers Game", p. 190.

<sup>107</sup> Rydell y Everingham, *Controlling Cocaine*, op. cit., p. 14.

<sup>108</sup> U.P. Departamento de Justicia, *National Drug Threat Assessment 2008*, op. cit., p. 1-6; *ibid.*, *National Drug Threat Assessment 2009*, Washington, DC, diciembre 2008, p. 8, [www.usdoj.gov/ndic/pubs31/31379/index.htm](http://www.usdoj.gov/ndic/pubs31/31379/index.htm). En México aumentó un 90% el precio de la cocaína desde mediados de 2008, "Se dispara 90% precio de la cocaína: SSP", *El Porvenir*, 16/III/2009.

<sup>109</sup> Walsh, *UP Drug Policy: At What Cost?*, op. cit., pp. 6-7; "On the Trail of the Traffickers", *The Economist*, 7/III/2009.

y América Central,<sup>110</sup> tenga un efecto similar sobre la disponibilidad y el precio de la cocaína en EEUU, México y América Central. La estrategia de la Administración Obama de reforzar la vigilancia de su frontera sur con mayor presencia policial y militar, reequipar las fuerzas de seguridad mexicanas y controlar los flujos de armas pequeñas hacia México aumentará los efectos de la campaña contra el narcotráfico del Gobierno mexicano. Es probable que a medio plazo se mantenga el precio elevado de la cocaína, con su suministro entrecortado con cierta frecuencia. Sin embargo, esto dependerá de la capacidad de los cárteles mexicanos de desplazar sus actividades hacia Centroamérica, una tendencia ya manifiesta y muy temida por pequeños Estados vulnerables de la región.<sup>111</sup>

**La organización europea del control del tránsito.** La Estrategia Europea en Materia de Drogas (2005-2012) y el segundo Plan de Acción en Materia de Lucha contra la Droga (2009-2012) de la UE, destacan el apoyo al control de la oferta en los países de tránsito y en la cercanía de la frontera exterior común de la UE como instrumentos de la política comunitaria antidroga. Adicionalmente, la UE contempla utilizar fondos del Instrumento de Estabilidad, presupuestados para el período 2009-2011, en proyectos de lucha contra el tráfico de cocaína y heroína.<sup>112</sup> Es un objetivo declarado de la Comisión Europea interrumpir en círculos concéntricos los flujos del narcotráfico hacia Europa.<sup>113</sup> Esta estrategia, como medida de control de la oferta, tiene sentido y va a ser eficaz si es implementada de manera sistemática. En tanto existan territorios de evasión –muchas veces territorios en Estados dotados de estructuras de gobernanza muy frágiles– los actores del crimen organizado pueden buscar rutas alternativas y evitar confiscaciones de material y procesamiento penal. Desde una perspectiva europea, la pauta que rige el control del tránsito debería ser la siguiente: cuanto más pequeño el radio del círculo de vigilancia reforzada, más fácil el control de un número máximo de posibles rutas de tránsito. Dado el hecho empírico de que el

---

<sup>110</sup> Günther Maihold/Claudia Zilla, *Geteilte Sicherheit in Lateinamerika. Neue subregionale Initiativen und das Engagement der USA*, Berlin, SWP, septiembre 2008 (SWP Comment 46/08), p. 6-7; Elisabeth Malkin, “Money to Fight Drug Gangs is Released to Mexico”, *New York Times*, 3/XII/2008.

<sup>111</sup> Ginger Thompson, “Obama Says He Will Review Request for Guard on Border”, *New York Times*, 13/III/2009.

<sup>112</sup> Consejo de la UE, *Estrategia Europea en Materia de Drogas (2005-2012)*, op. cit., § 27.5, p. 15, y § 30.3, p. 19; *Plan de Acción en Materia de Drogas 2009-2012*, [www.emcdda.europa.eu/attachementpt.cfm/att\\_66226\\_EN\\_EU%20drugs%20action%20plan%20for%202009-2012-EN.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachementpt.cfm/att_66226_EN_EU%20drugs%20action%20plan%20for%202009-2012-EN.pdf); *Instrument for Stability – The EU’s Response to Some of Today’s Global Threats*, Bruselas, 17/IV/2009, § 2 Transregional threats, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/164&format=HTML&aged=0&language=EN>.

<sup>113</sup> Labrousse, “La Cooperación en Materia de Drogas”, op. cit., p. 49; European Commission, *EU Programmes to Fight Drugs along the Heroin Route*, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/drugs/heroin.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/heroin.htm); *EU Programmes to Fight Drugs along the Cocaine Route*, op. cit.

precio de la droga aumenta gradualmente al acercarse a las fronteras exteriores de Europa, parecería conveniente determinar un círculo de control más bien pequeño que rodee a la UE.

La medida operacional hasta ahora más importante dentro de la UE ha sido la fundación del Centro de Análisis y Operaciones contra el Tráfico Marítimo de Estupefacientes (MAOC-N, en sus siglas inglesas) con sede en Lisboa, con la participación activa de siete Estados miembros de la UE, incluyendo a España.<sup>114</sup> EUROPOL, la Comisión Europea y algunos Estados poseen estatus de observador. El centro tiene un mandato operativo y coordina las tareas de monitoreo y vigilancia marítimos y del espacio aéreo sobre las aguas europeas del Atlántico. La vigilancia del Atlántico se explica por el aumento del tráfico de cocaína a Europa en los últimos años y la creciente importancia de África Occidental como plataforma para el narcotráfico hacia Europa. En su primer año de actividad, el Centro Antinarcóticos coordinó la incautación de cerca de 30 toneladas de cocaína. En septiembre de 2008, el Gobierno francés apuntó al Mediterráneo con la fundación del Centre de Coordination pour la Lutte Anti-Drogue en Mediteranéé con sede en Toulon. El proyecto COLA de EUROPOL coordina los esfuerzos de las agencias antidrogas de los Estados miembros y contribuye al mejoramiento del control de tránsito a lo largo de las fronteras exteriores de la UE.<sup>115</sup>

**La capacidad evasiva del crimen organizado.** Los instrumentos europeos de control antinarcóticos son adecuados, aunque no es evidente que se basen en una estrategia coherente para impedir de manera sistemática el tráfico a Europa. Sin embargo, las intervenciones puntuales –opuestas a las sistemáticas– sólo contribuyen al desplazamiento de las rutas actuales del narcotráfico, y no a su interrupción o disminución a medio y largo plazo. Las organizaciones del narcotráfico aprenden rápidamente y son lo suficientemente flexibles como para adecuar sus estrategias a las de las agencias públicas. Desplazarse geográficamente es la respuesta más común del narcotráfico para afrontar los crecientes esfuerzos públicos.<sup>116</sup> Disponen de suficientes recursos, medios y redes para poder cambiar a rutas alternativas, con medios de transporte diferentes y nuevos intermediarios.<sup>117</sup> El aumento del precio del valor comercial de la cocaína en EEUU, muy volátil y que no suele perdurar más que unos pocos meses,

---

<sup>114</sup> Francia, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Portugal, España y el Reino Unido.

<sup>115</sup> EMCDDA, *Cocaine and Crack Cocaine*, op. cit.

<sup>116</sup> Michael Kenney, *From Pablo to Osama, Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies, and Competitive Adaptation*, Pennsylvania, 2007, p. 56-66.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 3-15.

demuestra la capacidad de las redes para adaptarse al éxito temporal de las estrategias de las agencias públicas.<sup>118</sup>

Con el derrumbe de los grandes cárteles colombianos de Cali y Medellín en los años 90, la estructura jerárquica y piramidal del narcotráfico es más la excepción que la regla, aunque parece que en México el modelo ha resurgido con fuerza. La estructura común del narcotráfico transatlántico se asemeja a las redes horizontales, con agrupaciones menores que interactúan autónomamente y carecen de una estructura vertical de mando. Cada agrupación suele gestionar transacciones en uno o dos de los eslabones de la cadena productiva y comercial de la droga.<sup>119</sup> Se supone que los capos actuales presiden, en el mejor de los casos, un gremio coordinador, como se cree que ocurre con el cártel del Norte del Valle en Colombia. Estas estructuras organizativas se parecen más a un *holding* que a la romántica figura de un padrino omnipotente. La ventaja para el crimen organizado es que estas estructuras descentralizadas no pueden sufrir un golpe definitivo, como el que en su momento acabó con el cártel de Medellín tras la caída de Pablo Escobar. Las partes individuales de las organizaciones suelen interactuar desconociendo a sus contrapartes y posibles jefes. Estas organizaciones pueden reemplazar fácilmente los eslabones inferiores, cerrando rápidamente los vacíos creados por la fuerza pública o la violencia de otros grupos.<sup>120</sup>

La constante interacción entre agencias públicas y crimen organizado se asemeja a una carrera armamentista. Se aumentan constantemente los costes para ambos lados, mientras ninguno de los dos puede sacar provecho de sus mayores inversiones, rápidamente neutralizadas. A diferencia del comercio legal, el tráfico de bienes ilegales no tiende a ser más eficiente a largo plazo, sino, por lo contrario, se vuelve menos económico y más costoso.<sup>121</sup> Medios convencionales de transporte ceden su lugar a vehículos más complejos, las rutas de transporte directas son sustituidas por otras más complicadas. Superar mayores distancias y nuevas fronteras aumenta los costes de los traficantes, pero sigue siendo más económico que la pérdida de mercancía y recursos humanos. Una carrera armamentista se termina cuando se acaban los recursos de uno de los adversarios y él no puede neutralizar más las inversiones del enemigo. Esto no es lo esperable para los Estados miembros de la OCDE ni para las organizaciones de narcotraficantes, que

---

<sup>118</sup> Jonathan P. Caulkins *et. al.*, *How Goes the "War on Drugs?"*, Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2005 (RAND Drug Policy Research Center Occasional Paper), p. 7.

<sup>119</sup> Michael Kenney, "The Architecture of Drug Trafficking: Network Forms of Organisation in the Columbian Cocaine Trade", *Global Crime*, 8 (2007) 3, pp. 233-259 (234-238).

<sup>120</sup> *Ibid.*, pp. 243-251.

<sup>121</sup> Kenney, *From Pablo to Osama*, op. cit., p. 66.

suelen disponer de recursos abundantes. Sin embargo, muchos de los Estados frágiles de África Occidental afectados por el tráfico de cocaína están muy cerca de semejante situación, si no han llegado ya a ella.

## **(7) El fin de la pasividad europea**

Durante mucho tiempo la UE y sus Estados miembros han limitado su actividades relacionadas con el control de oferta de narcóticos principalmente al diálogo político y a la implementación de medidas de DA. Ante la cooperación de EEUU con los países productores y de tránsito de cocaína en América Latina, era fácil para Europa dejar el liderazgo en manos americanas. En tanto la mayoría de las rutas de cocaína eran las mismas –antes del establecimiento de una nueva ruta africana para Europa–, tampoco había muchas razones para que los europeos reaccionaran autónomamente. Hoy, la ruta africana, el creciente consumo en Europa y la oleada de cocaína que ha inundado el continente obligan a los países europeos a reconsiderar la política antidroga comunitaria. A medio plazo será inevitable un aumento de los esfuerzos propios para un mayor control, no sólo de la demanda, sino también de la oferta de cocaína. Países como España, el Reino Unido e Italia, que sufren una verdadera epidemia de cocaína, tendrán que presionar dentro de la UE para buscar un reposicionamiento comunitario en el ámbito del control de estupefacientes. El desempeño estadounidense en materia de drogas en África Occidental es muy limitado. Los recursos presupuestados con estos fines por EEUU son mínimos en comparación con los dirigidos a América Latina y se limitan a unos pocos países, y se les suele vincular a la lucha contra el terrorismo islámico. Al mismo tiempo, en África Occidental se ha establecido un puerto seguro del narcotráfico, relativamente próximo al continente europeo. ¿Cómo reaccionarán eficientemente a este desafío la UE y sus Estados miembros?

### *7.1. Control del tránsito en sentido estricto*

En primer lugar sería necesario intensificar el control del tránsito de drogas alrededor de Europa. Ya se han ido concretando algunos pasos en esta dirección. No obstante, hasta ahora prevalecen medidas puntuales y sin un trasfondo estratégico perceptible. Es probable que estas medidas sean neutralizadas rápidamente por las respuestas flexibles del narcotráfico. Por ello se requiere urgentemente un procedimiento sistemático y planificado. Se puede prever un aumento del tráfico de cocaína a través de África Occidental y un creciente involucramiento de redes africanas en el negocio, más allá de la intermediación y trabajos de auxilio. Es probable que grupos africanos asuman más segmentos de la cadena comercial en manos de los traficantes sudamericanos, que todavía dominan el negocio transatlántico. El creciente uso de la cocaína como moneda, un



caso similar a lo que eran antes los meros intermediarios mexicanos, pagados por sus servicios en cocaína por los cárteles colombianos, establece un segundo flujo de cocaína a Europa. Medidas como la creación de MAOC-N son un paso en la dirección correcta. Cuando estas medidas se implementen de manera más sistemática y coherente, la política antidroga internacional de la UE podrá ser más exitosa. Las condiciones son más favorables para la UE que para EEUU en la lucha contra el negocio de la cocaína. La analogía entre México y África Occidental como zonas de tránsito no es correcta: en primer lugar, Europa no comparte una frontera terrestre con África. Segundo, los volúmenes de comercio legal y el tránsito de personas entre África y Europa son mínimos en comparación con los bienes y seres humanos que todos los días cruzan la frontera entre México y EEUU. Todos los meses, cerca de 9 millones de vehículos pasan la frontera terrestre de más de 3.000 kilómetros, y a esto se suma un denso tráfico aéreo y marítimo. México es el tercer importador de bienes de EEUU.<sup>122</sup> Buscar cocaína ahí es buscar una aguja en un pajar. Los 10.000 contenedores mensuales que llegan a los puertos europeos desde África Occidental son pocos en comparación con el caso anterior. Además, el tráfico aéreo y marítimo regular es mucho más limitado entre Europa y sus vecinos del sur. Esto aumenta las probabilidades de imponer con éxito un control sistemático del tránsito.

Ha llegado la hora de dar un salto cualitativo en la política comunitaria de control de las fronteras comunes. Se debería incluir el control de las rutas de tránsito de estupefacientes como pilar de la cooperación fronteriza comunitaria, en la línea de FRONTEX en la lucha contra la migración irregular. Las rutas del narcotráfico hacia Europa se deberían vigilar en torno a la UE. Sólo se podrá avanzar contra el crimen organizado transnacional cuando se recorte su capacidad de establecer rutas y territorios alternativos. La cooperación antinarcóticos debería basarse en un concepto amplio de frontera, similar a las operaciones de FRONTEX, cuyas misiones incluyen patrullas marítimas de los países miembros cerca de las costas de África Occidental.<sup>123</sup> Un enfoque sistemático del control del tránsito de drogas no debería limitarse a las rutas aéreas y marítimas del Atlántico, como ocurre actualmente con el MAOC-N. Si sólo se reforzara el control de las rutas atlánticas, posiblemente habría un desvío de los flujos de cocaína desde África Occidental hacia África del Norte, utilizando las abundantes rutas tradicionales de la marihuana. Desde allí, el alcaloide, como la marihuana, podría llegar a Europa del Sur a través del Mediterráneo. Para prevenir estos efectos de desplazamiento y para que las autoridades de seguridad europeas no se vean sometidas al juego del

<sup>122</sup> Walsh, *UP Drug Policy: At What Cost?*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>123</sup> Roderick Parkes, *Joint Patrols at the EU's Southern Border. Security and Development in the Control of African Migration*, Berlin, SWP, September 2006 (SWP Comments 2006/C 21), p. 1-2.

gato y el ratón con las organizaciones delictivas, sería oportuno coordinar el control exterior de la lucha contra el narcotráfico bajo el techo de FRONTEX o una instancia comunitaria central basada en la agencia MAOC-N.

Actualmente FRONTEX no está en condiciones de asumir la lucha contra el narcotráfico. Su estructura organizativa no está diseñada para semejantes operativos, no dispone de suficientes capacidades, ni están legalmente bien definidos los fundamentos legales de sus operaciones. Una agencia central europea para el control del narcotráfico, basada en un centro MAOC-N ampliado o en un FRONTEX reformado, debería colaborar estrechamente con el departamento coordinador del control de tráfico de cocaína de EUROPOL. Así se podría centralizar la información recolectada por las agencias nacionales, y ponerla a disposición de esa potencial agencia europea. Las responsabilidades para el control del narcotráfico repartidas entre los directorios de la Comisión y el Consejo Europeos por un lado, y entre los Estados miembros por el otro, han provocado la fragmentación de las políticas antidrogas comunitarias. Al mismo tiempo, el abandono de una única línea presupuestaria europea antidroga y la financiación de proyectos relevantes mediante presupuestos regionales o nacionales ha contribuido a esta fragmentación contraproducente, lo que hace prácticamente imposible establecer una política europea de control de la oferta de drogas. Por tanto, las condiciones para desarrollar y adoptar una política europea coherente y sistemática en el control internacional de estupefacientes no son actualmente las mejores.

## 7.2. Control del tránsito en sentido amplio

Como los actores del crimen organizado tienen una alta capacidad evasiva y buscan territorios y rutas de tránsito alternativas en países de estructuras de gobernanza limitada o inexistente, el modelo de control reforzado del narcotráfico puede llegar pronto a su límite. En el marco de una estrategia doble, el enfoque de control e interdicción sistemática del narcotráfico debería ser complementado con medidas que incentiven negativamente las actividades ilegales en regiones de frágil gobernabilidad. En otras palabras: se deberían cerrar las lagunas de evasión a las que suele recurrir el crimen organizado subiendo los costes de negocios ilegales en esos países. Se debería construir una capacidad disuasiva de los Estados frágiles para imponer altos costes a los actores que aprovechan las debilidades de gobernanza en África Occidental, pero también en América Latina. Se requieren intervenciones que transformen estructuralmente estas lagunas evasivas. Hay que operar con instrumentos de *statebuilding*, apuntando hacia la estabilización o creación de las funciones estatales de gobernanza en materia de seguridad en aquellos Estados frágiles que han atraído flujos de bienes ilegales y

atestiguan el asentamiento del crimen organizado.<sup>124</sup> Hay que prevenir la captura de Estados enteros por el crimen organizado.

Cabo Verde se suele mencionar como un ejemplo de cómo en pocos años se han mejorado las capacidades estatales en el control fronterizo y marítimo y el Estado ha recuperado cierta capacidad de combate contra el crimen organizado e impuesto un alto coste para futuros negocios ilegales. La UE y algunos de sus Estados miembros han implementado un conjunto de proyectos de cooperación, facilitando apoyo material y asesoramiento técnico a los caboverdianos. Tampoco parece adecuado aplicar sanciones contra ciertos países, como las contempladas con Guinea-Bissau por no actuar firmemente contra el narcotráfico. Guinea-Bissau y muchos de sus vecinos no cuentan con los recursos necesarios para controlar su territorio. Las sanciones no pueden cambiar esta situación, y sólo contribuirían a su deterioro. Sería con medidas de *statebuilding*, especialmente en materia de seguridad, cómo se podrían atenuar a medio y largo plazo los problemas para Europa en la región: la desestabilización de Estados frágiles en África Occidental, la corrupción de sus fuerzas armadas y las elites políticas, y la posible convergencia del narcotráfico con actores armados no-estatales y terroristas.

La UE y sus Estados miembros se han dado cuenta de la gravedad de la situación en África Occidental y de los crecientes problemas de salud y orden públicos inducidos por el abuso de la cocaína. La Comisión Europea ha iniciado una serie de medidas para combatir estructuralmente el narcotráfico. Los proyectos se financian parcialmente con recursos del fondo del Instrumento de Estabilidad para el período 2009-2011, que alude por primera vez y de forma explícita al tráfico de cocaína en África Occidental.<sup>125</sup> La Presidencia portuguesa del Consejo Europeo del segundo semestre del 2007 instaló el narcotráfico con firmeza en la agenda exterior comunitaria. Más allá de los problemas ligados al narcotráfico existe una serie de amenazas secundarias derivadas del negocio de drogas en África Occidental que han sido reconocidos por las distintas instancias de la UE. Una resolución europea presentada durante el 51º período de sesiones de la CDE, en marzo de 2008, anuncia mayores niveles de asistencia y cooperación con los países de África Occidental para luchar contra el narcotráfico. Desde una perspectiva birregional, Bruselas intenta incorporar el tema de narcotráfico en la agenda de diálogo ECOWAS.<sup>126</sup> Francia, durante su Presidencia del Consejo

---

<sup>124</sup> Schneckener, "States at Risk", *op. cit.*, p. 22-26; la p. 26 da una sinopsis de medidas externas adecuadas para el fomento de funciones de gobernanza estatales.

<sup>125</sup> Instrumento de Estabilidad, *op. cit.*

<sup>126</sup> Mazzitelli, "Transnational Organized Crime", *op. cit.*, pp. 1077-1084; Richard Reeve, "Senegambia's Trafficking Hubs", *Jane's Intelligence Review*, 16 (2004) 3, pp. 26-29 (29).

Europeo en el segundo semestre de 2008, resaltó en la interacción con ECOWAS las potenciales amenazas emergentes en la zona del Sahel por la convergencia de rebeldes Tuareg, al-Qaeda magrebí y el narcotráfico.

Desde 2006, la Comisión Europea ha financiado un proyecto para establecer una red entre las autoridades policiales y jurídicas entre los países productores de coca y los de tránsito en África Occidental. Esta red debería servir para un mejor flujo transatlántico de informaciones relevantes para el procesamiento penal y operacional. El proyecto es implementado por ONUDD, y se complementa con un programa de capacitación de policías y gendarmes africanos.<sup>127</sup> Los Estados miembros de ECOWAS adoptaron el Plan Regional de Acción para luchar contra el narcotráfico. Bilateralmente, la UE financia con el Fondo Europeo de Desarrollo algunos proyectos individuales para impedir la proliferación del crimen organizado en la región. Uno de los más destacados es la asistencia al Gobierno de Guinea-Bissau mediante la misión de Política Exterior y de Seguridad Común desde 2008, preparando una reforma de su sector de seguridad. El Plan de Acción Conjunta de la UE y Cabo Verde, de 2007, prevé intensificar la cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico.<sup>128</sup> Otros gobiernos en la región rehúsan una cooperación más integral, incluso técnica. Los intentos de instalar más oficiales europeos asociados a autoridades regionales son complicados. También aquí se nota la falta de un enfoque estratégico-sistemático. Si puntualmente se consigue una mejora, como con Cabo Verde, estos avances se terminarían neutralizando una vez más por el desplazamiento de los problemas en vez de su solución mediante una disuasión duradera y extensa del crimen organizado.

## **(8) Conclusiones: opciones europeas para el control de oferta**

La Declaración Política y el Plan de Acción para la lucha antidrogas internacional, adoptados en el 52º período de sesiones de la CDE en marzo de 2009, sigue mencionando a los instrumentos de erradicación y DA como pilares del control global de estupefacientes. El no cuestionamiento de estos instrumentos es un paso en la dirección equivocada, como se ha demostrado en este trabajo. Las medidas de control de la oferta en los países productores no tienen efecto alguno por el bajo precio de la hoja de coca y los efectos de desplazamiento. Que el control de la oferta en los países productores se considere nuevamente el eje de la lucha contra

---

<sup>127</sup> Comisión Europea, *The EC Support to Law Enforcement and Intelligence Cooperation against Cocaine Trafficking from Latin America to West Africa*, 18/V/2007, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/drugs/docs/lac\\_intelligence.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/docs/lac_intelligence.pdf); Chris Kraul, "West Africa Gets Help Fighting South American Drug Traffickers", *Los Angeles Times*, 13/II/2009.

<sup>128</sup> *Plan d'Action UE-Cap Vert*, 24/X/2007, § 2.2: Sécurité/Stabilité, [www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/2BC5B737-1C23-4F50-B21F-844411FB36F7/0/071018PLANOACCAO.pdf](http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/2BC5B737-1C23-4F50-B21F-844411FB36F7/0/071018PLANOACCAO.pdf).

el narcotráfico levanta expectativas inalcanzables. La prolongación de las políticas de control de la oferta en los países de cultivo y refino excluye instrumentos más idóneos y detrae recursos que podrían ser mejor invertidos. Un control sistemático del tránsito cerca de la frontera exterior común de la UE sería el instrumento más eficaz de la política europea antidroga por el lado de la oferta. La implementación eficaz del control del tránsito permitiría establecer un complemento adecuado de los programas nacionales de reducción de la demanda. Una política europea de control de oferta potente y coherente debería tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- (1) Las instituciones europeas y sus Estados miembros deberían replantear la política antidroga comunitaria internacional, que tendría en el control del tránsito en cercanía a la frontera exterior común su objetivo principal y no en el DA. El control sistemático de las rutas de narcotráfico cerca de Europa debería tener efectos en el precio final de la cocaína y en el consumo a medio y largo plazo. Esta estrategia comunitaria de control del tránsito debería ser coordinada por una agencia central europea. Medidas puntuales, como las ahora aplicadas bajo el mando MAOC-N en el Atlántico, conducen sólo al desplazamiento de las rutas. El crimen organizado puede reaccionar con flexibilidad y no teme los costes de los desvíos y medios de transporte alternativos. Mientras estén disponibles territorios y rutas en países con limitadas estructuras de gobernanza en materia de seguridad, los narcotraficantes no vacilarán en utilizarlos. La promoción de la gobernabilidad en los países afectados y la asistencia internacional en la consolidación de las funciones estatales de gobernanza en materia de seguridad son una condición fundamental para eliminar o reducir drásticamente los espacios evasivos. En África Occidental abundan zonas de gobernanza frágil, que ofrecen al crimen organizado sudamericano grandes posibilidades.
- (2) Los proyectos y programas de DA sí permiten la transformación estructural de economías de drogas en los países productores. El fomento continuo del DA en los países productor es importante como parte de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, no se debería considerar más al DA como un instrumento eficaz de control de oferta. Los proyectos de DA no influyen en la oferta de drogas y no tienen capacidad para hacerlo.

- (3) La experiencia en la región andina y en otras regiones productoras de droga en el mundo demuestra que no se puede manejar ni la disponibilidad, ni el precio ni el consumo de estupefacientes con campañas de erradicación de cultivo. Por lo tanto, es recomendable que la UE y sus Estados miembros en el futuro tampoco se hagan partícipes de programas de erradicación en los países productores.

*Daniel Brombacher & Günther Maihold*

*Stiftung Wissenschaft und Politik, Instituto Alemán de Relaciones Exteriores y de Seguridad, Berlín*

## Abreviaturas

---

ACI	Andean Counterdrug Initiative
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CDE	Comisión de Estupefacientes
CRS	Congressional Research Service (EEUU)
DA	Desarrollo Alternativo
DEA	Drug Enforcement Agency (EEUU)
ECOWAS	Economic Community of West African States
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (Lisboa)
EOD	Development-oriented Drug Control (Plan sectorial de la GTZ)
ESDP	The European Security and Defence Policy
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FRONTEX	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
GAO	Government Accountability Office (EEUU)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedad Alemana para Cooperación Técnica S.L.)
IBMP	Institut für Biomedizinische und Pharmazeutische Forschung (Instituto para Investigación Biomédica y Farmacéutica)
ICG	International Crisis Group
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
INCSR	International Narcotics Control Strategy Report (US Department of State)
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IRIN	Integrated Regional Information Networks (Servicio de información del OCHA)
LDC	Least Developed Countries
MAOC-N	Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics
NRC	National Research Council (EEUU)
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCTA	Organized Crime Threat Assessment (EUROPOL)
ODA	Official Development Assistance
OCDE	Organisation for Economic Cooperation and Development
RAND	Research and Development Corporation
RELEX	Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión
TNI	Transnational Institute (Amsterdam)
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session
ONUDD	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UN- OHRLLS	United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small Island Developing States
WCO	World Customs Organization
WHO	World Health Organization
WOLA	Washington Office on Latin America

---