
CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA DROGA

FRANCISCO BATALLER*

RESUMEN

La lucha contra la droga se ha manifestado en años recientes como una preocupación cada vez mayor de la Comunidad Europea (CE). A ella se enfrenta con políticas de reducción de la demanda y de la oferta, tanto en el interior como en el exterior del espacio comunitario. Éstas son complementarias a las que con el mismo objetivo emprenden sus Estados miembros. En su vertiente exterior, la política de drogas de la Comunidad busca responder a los principios de responsabilidad compartida, multilateralismo y enfoque equilibrado. Los instrumentos de esta acción exterior son el diálogo político, la política comercial y la financiación de proyectos de fortalecimiento institucional y de desarrollo. Estos instrumentos buscan apoyarse mutuamente para enfrentarse a la amenaza que las drogas suponen para la salud pública, el desarrollo económico y la estabilidad internacional.

I. La contribución de la Comunidad Europea a la lucha contra la droga

Las interdependencias y externalidades transfronterizas asociadas con las drogas ilícitas han llevado a los Estados miembros de la Unión Europea a adoptar medidas que vayan más allá de sus fronteras nacionales. Ello, la necesidad

* El autor ha sido, hasta fecha reciente, responsable de la coordinación internacional de la lucha contra la droga en los servicios exteriores de la Comisión Europea, Bruselas. El autor agradece a sus colegas A. Arana, M. Bilbao, L. Brykman, R. Domenech, U. Knüppel, C. de Montis, M. Mouret, A. Vanhout y V. Wand-Daniels los comentarios a textos previos sobre los cuales se han basado varias partes de este artículo. Agradece asimismo a A. Karlovic, F. Muñoz, E. Lockhart-Mummery y H. O'Reilly su ayuda investigadora y a E. Spatt su

progresiva de acercar la Comunidad Europea a los problemas de sus ciudadanos, y la presencia cada vez más amenazadora de la droga en las sociedades de hoy, han ido motivando que la CE lleve a cabo actualmente una activa política de lucha contra las drogas. De manera más tímida en sus albores a finales de los años ochenta, y de forma más decidida desde el comienzo de la década actual, la Comunidad se ha convertido en un actor importante hoy en la lucha internacional contra la droga.

Al mismo tiempo, la problemática de las drogas se ha convertido en una preocupación creciente de la Comunidad. Las razones para ello abundan. Pese a ciertos avances logrados en contener la expansión de ciertas drogas, continúan surgiendo nuevas amenazas, en forma de drogas sintéticas de cambiante composición y difícil control, nuevas áreas de producción y rutas alternativas de tráfico. El consumo de drogas sigue suponiendo un coste social y económico de enorme magnitud, que se ha llegado a cifrar en 120.000 millones al año¹. Los beneficios generados por la producción y tráfico de drogas y el blanqueo de sus beneficios, cifrados entre 300.000 y 500.000 millones de dólares al año², generan corrupción y llegan a amenazar la estabilidad económica y política de ciertos países. En fin, las actividades en torno a la droga impiden el desarrollo sostenible de muchos lugares y detraen el uso de recursos en ocupaciones económicas alternativas³.

Aparte de algunas resoluciones más o menos contemporáneas del Parlamento Europeo, los primeros esfuerzos sistemáticos para afrontar el problema de la droga en el ámbito comunitario sólo empiezan a producirse a mitad de los años ochenta con tres comunicaciones de la Comisión. La primera⁴ se cierce sobre la reducción de la demanda: haciendo por primera vez un llamamiento

paciencia y apoyo. No obstante lo anterior, las opiniones vertidas en el artículo representan exclusivamente los puntos de vista de su autor y no los de la institución a la que pertenece.

1. United Nations International Drug Control Program, Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking, United Nations, Vienna, 1997.

2. United Nations International Drug Control Program, World Drug Report, Oxford University Press, 1997.

3. Discusiones sobre los costes y consecuencias de las drogas en las sociedades de hoy pueden encontrarse, *inter alia*, en el documento de Naciones Unidas citado en la nota 2, y en Frydman, N. y Hélène Martineau, "L'analyse économique de la drogue", *Problèmes économiques*, 2609, 24 mars 1999, pp. 10-16. Un análisis de esos temas, así como del abanico de opciones políticas con las que hacerles frente se encuentra en el informe de Naciones Unidas citado en la nota 3, primer informe que ha elaborado Naciones Unidas sobre la problemática de la droga en el mundo, en un ejercicio que se prevé tenga carácter bianual. En el ámbito de la Unión Europea, la referencia más importante son los informes anuales del Observatorio de Lisboa, el más reciente de los cuales es *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Annual Report on the state of the drugs problem in the European Union 1998*, Lisboa, 1999. Un estudio pormenorizado de los problemas de la droga en los diversos países y continentes, sin las inevitables cortapisas políticas a las que se ven sujetas las publicaciones oficiales, aparece en los anuarios del Observatorio geopolítico de las drogas, una ONG parisina, el más reciente de los cuales es *Observatoire Géopolitique des Drogues, The World Geopolitics of Drugs 1997/1998*, Mimeo, Paris, October, 1998.

4. Commission of the European Communities, "Cooperation at Community level on health-related problems - Communication from the Commission to the Council", COM (84) 502 final, 13 September 1984.

a la cooperación intracomunitaria en temas de salud pública en general, destacó la lucha contra la toxicomanía como una de las tres áreas prioritaria de dicha cooperación⁵. La segunda comunicación, que es la primera ocasión en que un documento comunitario de esta naturaleza trata en exclusividad los problemas de la droga, estuvo centrada en temas de producción y oferta. Propuso un fortalecimiento de la cooperación comunitaria con los países productores de drogas, aunque su objetivo inmediato fue definir la posición de la Comunidad en los trabajos preparatorios de una conferencia internacional sobre el abuso y tráfico de drogas, resultado de la cual sería el Convenio de Naciones Unidas de Viena de 1988⁶. La tercera comunicación se centró, de nuevo, en temas de reducción de la demanda de drogas y propuso el que sería el primer esfuerzo comunitario de un programa de acción contra la droga; concebido como acción bianual (1988-1989), sin ninguna referencia todavía a posibles componentes internacionales. Dicho programa se centró en la prevención, tratamiento, rehabilitación e investigación de las toxicomanías⁷.

Un paso importante en esta incorporación progresiva de la problemática de la droga en las preocupaciones comunitarias fue la participación activa de la Comunidad en la elaboración y negociación del Convenio de Naciones Unidas de Viena de 1988 contra el tráfico ilícito de drogas⁸ y especialmente el hecho de que acabase siendo signataria de dicho convenio: ésta fue la primera (y por ahora única) ocasión en que la Comunidad (y no sólo sus Estados Miembros) ha sido parte de un convenio internacional en materia de drogas, aunque es cierto que ello se debió al componente de control de tráfico de flujos comerciales de dicha convención y las competencias exclusivas que en dicho ámbito tiene la Comunidad Europea.

En 1988 se estableció, a iniciativa del Parlamento Europeo, una línea específica en el Presupuesto General de la Comunidad Europea para la lucha contra

5. Las otras dos áreas fueron la lucha contra las enfermedades asociadas al tabaco y las enfermedades infecciosas.

6. Comisión de las Comunidades Europeas, "Recomendación de Decisión del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en los trabajos preparatorios y en la Conferencia internacional sobre el abuso y el tráfico ilícito de drogas", COM (86) 457 final de 5.3.86.

7. Comisión de las Comunidades Europeas, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo con vistas a acciones comunitarias para combatir el uso de las drogas ilícitas", COM (86) 601 final de 28.11.86.

8. United Nations, UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988 (Adopted by the Conference at its sixth plenary meeting on 19 December 1988), United Nations, New York, 1991. Consagrado, sobre todo, a evitar el blanqueo de dinero y proporcionar instrumentos concretos para la cooperación internacional en los campos judicial y policial, éste es el tercero (y último por ahora) de los convenios que conforman el régimen internacional contra las drogas. El primero ("Convenio único sobre estupefacientes", de 1961) refundió los diversos tratados concluidos, en general antes de la segunda guerra mundial, respecto a los opiáceos, el *cannabis* y la cocaína. El segundo ("Convenio sobre sustancias sicotrópicas", de 1971) cubre las demás drogas, incluyendo los alucinógenos, anfetaminas, barbitúricos, sedantes y tranquilizantes.

las drogas en el ámbito internacional⁹. Carente de base jurídica (y por tanto de normativa que regulase su uso, excepto los comentarios presupuestarios anuales proporcionados por el Parlamento), hasta noviembre de 1996 no se subsanó dicha carencia, mediante un reglamento que expresa las prioridades, uso y mecanismos de seguimiento de los recursos destinados a la cooperación europea con los países en desarrollo en materia de drogas¹⁰.

Diversas normativas se han establecido también en el ámbito comunitario para controlar la producción de drogas (especialmente las sintéticas)¹¹ y evitar el desvío internacional de precursores químicos¹² y el blanqueo de dinero¹³. El control de precursores resulta fundamental ya que se trata de productos químicos de uso lícito habitual y frecuente por parte de la industria manufacturera (para la fabricación desde productos de limpieza a especialidades farmacéuticas), que pueden ser desviados ilegítimamente de dicho uso para la fabricación de drogas sintéticas (como las anfetaminas) o la conversión de plantas narcóticas en estupefacientes (esto es, la conversión de hojas de coca en cocaína o del opio en heroína). Redes de contacto y de notificación entre países exportadores e importadores (de autoridades aduaneras, sanitarias y de policía), y la exigencia de obtención de licencia para exportar dichos productos permiten lograr un seguimiento de envíos sospechosos. Por su parte, el blanqueo de dinero resulta el mecanismo más importante para permitir a los traficantes de droga el uso de los beneficios de ese tráfico. La globalización financiera actual facilita aun más que antes la transferencia inmediata de pagos y permite hacer confundir las transacciones por comercio de drogas con transacciones legítimas. De ahí la importancia de establecer mecanismos de control de transacciones lo cual requiere no sólo normas claras y eficaces sino la colaboración de las entidades financieras y el estímulo penal a dicha colaboración.

9. Actualmente denominada B7-6210 ("Cooperación Norte-Sur en la lucha contra las drogas y las toxomanías"), se encuentra en la Subsección B7 ("acciones exteriores") del Presupuesto General de la Unión Europea.

10. DOCE, "Reglamento (CE) n° 2046/97 del Consejo, de 13 de octubre de 1997 sobre la cooperación Norte-Sur en la campaña contra las drogas y la adicción a las drogas", L 287 de 21.10.97, pp. 1-5.

11. DOCE, "Directiva 92/109/CEE del Consejo, de 14 de diciembre de 1992, relativa a la fabricación y puesta en el mercado de determinadas sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas", L 370 de 19.12.92, pp. 76-82. Por otra parte, un sistema de alerta temprana respecto a la aparición de nuevas drogas sintéticas ha sido establecido en la Unión Europea en respuesta a la propuesta de la Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el control de las nuevas drogas sintéticas (drogas de diseño)", COM (97) 249 final de 23.5.97.

12. DOCE, "Reglamento (CEE) no. 3677/90 del Consejo de 13 de diciembre de 1990 relativo a las medidas que deben de adoptarse para impedir el desvío de determinadas sustancias para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas", L 357 de 20.12.90, pp. 1-6. Este reglamento ha sido modificado y puesto al día en diversas ocasiones pero especialmente por DOCE, "Reglamento (CEE) 900/92 del Consejo de 31 de marzo de 1992", L 96 de 10.4.92, pp. 1-6 y "Reglamento (CEE) 3769/92, del Consejo, de 21 de diciembre de 1992", L 383 de 29.12.92, pp. 17ss.

13. DOCE, "Directiva del Consejo de 10 de junio de 1991 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales (91/308/CEE)", L 166 de 28.6.91, pp. 77-82. Tal como prevé esta directiva, la Comisión Europea ha publicado informes sobre la aplicación de dicha directiva por cada Estado miembro. El primero de dichos informes apareció en 1995 como documento COM (95) 54 final de 3.3.95; el segundo y último apareció como documento COM (1998) 401 final de 1.7.98.

Con el fin de dar un sustrato estratégico a las diversas acciones e iniciativas que han ido surgiendo en la última década, la Comunidad ha adoptado ya dos planes consecutivos de acción contra la droga (para 1990-1994¹⁴ y 1995-1999¹⁵) y acaba de elaborarse el tercero (para el período 2000-2004¹⁶). Los tres cubren de manera pluridisciplinar y global los dos campos principales de lucha contra la droga: reducción de la demanda (en sus tres ámbitos, prevención, tratamiento y rehabilitación, especialmente a través de apoyo a la investigación, difusión de la información, y política sanitaria), control de la oferta (tanto mediante medidas policiales y penales como la cooperación internacional en la prevención del desvío de precursores y blanqueo de dinero, y la apertura de oportunidades alternativas a la producción y tráfico de drogas). Dentro del ámbito interno a la Unión, estos planes generales se han visto reforzados por la adopción de un programa de acción específico de salud pública para el período 1996-2000 de lucha contra la toxicomanía¹⁷.

Aunque el Tratado de Roma no había hecho mención a las drogas, problema de mucho menor impacto social y económico en el momento de su firma que actualmente, tanto el Tratado de Maastricht como el Tratado de Amsterdam, sí contemplan su problemática. Así, el Tratado de Maastricht, que por primera vez establece disposiciones de ámbito europeo en los campos de la justicia y de interior, contempla la lucha contra la toxicomanía y la cooperación policial para prevenir y luchar contra el tráfico ilícito de drogas como dos de las cuestiones de interés común de los Estados miembros en sus esfuerzos para alcanzar los objetivos de la Unión¹⁸. Por otro lado, en las modificaciones que introduce en las disposiciones sobre la salud pública del Tratado de Roma, incluye a la toxicomanía como una de las grandes plagas cuya prevención es responsabilidad de la Comunidad Europea¹⁹. La nueva formulación que el Tratado de Amsterdam da a las disposiciones sobre justicia e interior no se refiere ya a la toxicomanía pero, utilizando por primera vez de forma explícita el concepto de un “área de libertad, seguridad y justicia” para los ciudada-

14. Consejo de las Comunidades Europeas, “Plan Europeo para la lucha contra las drogas”, Doc. 10234/1/90, Rev. 1 (CELAD 126), 10.12.90.

15. Comisión de las Comunidades Europeas, “Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999) - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo”, COM (94) 234 final de 23.6.94.

16. Comisión de las Comunidades Europeas, “Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004) - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo”, COM (1999) 239 final de 26.5.99.

17. Propuesto inicialmente como un programa para 1995-2000 en Comisión de las Comunidades Europeas, “acción comunitaria en el ámbito de la toxicomanía - Comunicación de la Comisión”, COM (94) 223 de 21.6.94, fue adoptado formalmente en DOCE, “Decisión 102/97/EC del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción comunitario relativo a la prevención de la toxicomanía en el marco de la acción en el ámbito de la salud pública (1996-2000)”, L 20 de 22.1.1997, pp. 25-31.

18. *Tratado de la Unión Europea*, Título VI, art. K1.

19. *Ibid.*, Título III, modificando el artículo 129 del Tratado de Roma.

nos europeos, manifiesta el objetivo de definir reglas mínimas en la definición y penalización del delito de tráfico de drogas ilícitas²⁰.

El Tratado de Amsterdam, al reformular las disposiciones sobre salud pública del Tratado de Roma, que ya había modificado el Tratado de Maastricht, también deja de utilizar el concepto de toxicomanía, la prevención de la cual de todas formas puede seguirse considerando implícita en su objetivo general de luchar contra las grandes plagas que afectan la salud pública; pero más significativo que ello, desde el punto de vista de la orientación de la política europea en la materia, parece ser su reconocimiento implícito de la dificultad de eliminar totalmente las drogas de nuestras sociedades, y de la necesidad de paliar sus consecuencias en cualquier caso. Éste es el mensaje que deja traslucir la mención que este Tratado de Amsterdam hace a que la Comunidad debe de complementar los esfuerzos de los Estado miembros en la reducción de los daños causados por la droga²¹.

El establecimiento del Observatorio Europeo de las Drogas en Lisboa en 1993²² y la ratificación del Convenio de Europol en 1996²³ reflejan los avances institucionales en el ámbito europeo de la lucha contra las drogas. El objetivo del primero es proporcionar un seguimiento, mediante una base de datos amplia y homogénea, y el intercambio de información, y la diseminación de conocimientos sobre el fenómeno de la droga; sus preocupaciones primordiales hoy son el conocimiento de los patrones de demanda, las consecuencias sobre su uso y las políticas para la reducción de la toxicomanía. Europol, por su parte, supone la ampliación de las actividades de la Unidad de Drogas Europol, que había sido creada en 1993 para realizar actividades limitadas como precursora de Europol. Contemplada ya por el Tratado de Maastricht, con el fin de prevenir la delincuencia en el ámbito comunitario, las actividades de Europol se concentran

20. Tratado de Amsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997, art. 1, párrafo 11, modificando el artículo K1 del Tratado de Maastricht, que en su versión consolidada se convierte en art. 31.

21. *Ibid.* art. 2, párrafo 26, modificando el art. 129 del Tratado de Roma, que en su versión consolidada se convierte en art. 152.

22. DOCE, "Reglamento (CEE) n° 302/93 del Consejo de 8 de febrero de 1993 por el que se crea un Observatorio Europeo de la droga y las toxicomanías", L 36 de 12.2.93, pp. 1-8.

23. La Unidad de Drogas de Europol fue establecida en DOCE, "Acción común, de 10 de marzo de 1995, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo la Unidad de Drogas de Europol", L 62 de 20.3.95, pp. 1-3. Europol, cuyo mandato es mucho más amplio (al englobar también los delitos de terrorismo y otras formado de delincuencia internacional), en el que la Unidad de Drogas ha quedado abarcada, fue establecido por DOCE, "Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol)", C 316 de 27.11.95, pp. 1-33. El proceso de ratificación del Convenio concluyó el 12 de junio de 1998.

sobre todo en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, incluidos el blanqueo de dinero y los delitos conexos, así como contra el terrorismo.

Una parte muy importante de los citados esfuerzos contra las drogas está enfocada al interior de la Unión. Ahora bien, la creciente presencia internacional de las drogas, favorecida por la globalización económica y cultural, exigen una vertiente exterior en los esfuerzos de la Unión. Esa vertiente exterior es la cooperación internacional más allá de las fronteras comunitarias.

II. Los objetivos y principios inspiradores de las políticas exteriores comunitarias contra las drogas

La vertiente exterior de la política comunitaria contra la droga, aunque orientada, por definición, a la relación con terceros países, tiene como objetivo central el combate contra la producción, el tráfico y el consumo de droga no sólo en el exterior, sino también en el interior de la Comunidad. La razón es evidente: los intereses internos de la Comunidad no se definen ni se defienden exclusivamente desde el interior de su propio espacio geográfico, y los esfuerzos y políticas intra-comunitarios necesitan el apoyo de la acción exterior para la protección de esos intereses.

Ahora bien, ese objetivo central toma dimensiones diferentes, según sea la relación exterior de la Unión con sus diversos socios internacionales. Así, puede inferirse que, en su relación con Estados Unidos, Japón y otros países industrializados, los principales intereses compartidos entre la Unión y sus socios son tres. Por un lado, velar por el establecimiento de estrategias internacionales que disminuyan el acceso y la presencia de la droga en nuestras sociedades. Por otro, evitar el desvío de precursores, el blanqueo de dinero y, en general, reducir los incentivos al tráfico de drogas. Finalmente, atenuar el impacto de los flujos de capitales asociados a la droga y a su blanqueo sobre la estabilidad política y económica internacionales (corrupción, inestabilidad financiera, etc.). La discusión de estos temas figura habitualmente en el diálogo político que la Comunidad mantiene periódicamente con esos países y, especialmente, con Estados Unidos²⁴. Además, en lo que se refiere a la prevención del desvío de precursores químicos, fruto de ese diálogo ha sido el reciente acuerdo celebrado entre ese país y la Comunidad para reforzar y

24. Evidencia reciente se encuentra en Comisión Europea, "EC/USAID Consultations 6 May 1999 in Brussels", Comunicado de Prensa BIO 99/202, Bruselas, 7 de mayo de 1999 y en Comisión Europea, "Meeting between Commissioner Pinheiro and US Assistant Secretary R. Beers on drugs control co-operation", Comunicado de Prensa BIO 98/509, Bruselas, 11 de noviembre de 1998.

agilizar su cooperación en ese campo²⁵. Este acuerdo, semejante a otros que la Comunidad ha empezado a celebrar en años recientes (le precedieron los concluidos con los países andinos y con México, y que fue seguido por otro semejante con Chile), tiene como objetivo asegurar el seguimiento aduanero y policial, dentro del comercio entre ambas partes, de las exportaciones de precursores.

En su relación con los países de Europa Central y Oriental, cuya integración en la Unión Europea está cada vez más próxima, puede inferirse que el interés mutuo es que estos países refuercen su legislación sobre drogas, mejoren la capacidad de sus instituciones para asegurar el cumplimiento de la ley, y controlen mejor sus fronteras. En último término, lo que la Unión pretende es evitar que la región sea lugar de tránsito de drogas para el resto de Europa y lograr que la región alcance un marco legal e institucional parejo al de la Unión, con el fin de eliminar trabas al proceso de adhesión.

Finalmente, con los países en desarrollo, se busca lograr, sobre todo, una disminución de sus actividades de cultivo, producción y tráfico de drogas a través de la reducción de la pobreza, la mejora de sus posibilidades de exportación, y en general el fomento de sus perspectivas económicas y sociales. De todas formas, también se apoyan los esfuerzos para reducir la demanda y extender el tratamiento de las drogodependencias en esos países.

En el logro del objetivo central de combatir la droga, la acción comunitaria se ha ido definiendo por la defensa de cuatro principios generales que guían su acción política. Estos principios no descansan tanto en una visión ideológica o emocional sobre la problemática de la droga, sino que tienen sobre todo una naturaleza pragmática: en otras palabras, más que fundarse en apriorismos éticos o filosóficos, se basan en la experiencia práctica de búsqueda de resultados que sean sostenibles en el largo plazo. Aunque en el ámbito declaratorio estos principios parecen ser compartidos cada vez más en la comunidad internacional²⁶, en su aplicación todavía diferencian, en menor o mayor grado, la política de la Unión de la de otros actores principales de la escena internacional.

25. DOCE, "Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas", L 164 de 21.6.97, pp. 24-35.

26. Basta leer las conclusiones de la reciente cumbre internacional sobre la droga para comprender el grado de consenso, en lo que a declaraciones políticas se refiere, alcanzado internacionalmente sobre la problemática de la droga. Véase UN General Assembly, "Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its twentieth special session - 8 to 10 June 1998", Official Records of the Twentieth Special Session, Supplement no. 3 (A/S-20/14), United Nations, New York, 1999.

Un primer principio (que es igualmente aplicable en la vertiente interior de la política comunitaria contra la droga) es el del *enfoque equilibrado*, esto es, la necesidad de atacar el problema de la droga, simultáneamente y con intensidad pareja, desde los puntos de vista de la oferta y de la demanda. Frente a aquellos que han considerado la problemática de la droga como un asunto esencialmente penal y policial, la Comunidad ha mantenido la importancia y efectividad de las políticas de reducción de la demanda, tanto en el terreno de la formación como en el de la información y en el de la atención asistencial. Frente a aquellos que mantienen que las políticas públicas deben de concentrarse en la reducción de daños y en la prevención y en el tratamiento, la Comunidad ha destacado la importancia de atajar la producción y el tráfico mediante medidas penales y policiales, así como de proporcionar fuentes alternativas de exportación a los países que trafican con estos productos.

Un segundo principio (igualmente aplicable también a la acción intra-comunitaria contra las drogas) es el del *desarrollo sostenible*, esto es, la noción de que la lucha contra la droga es parte de un objetivo y una estrategia más generales de promoción del crecimiento económico con criterios de equidad y respeto al medio ambiente. La problemática de la droga es social no sólo porque daña a amplias capas de la sociedad, sino porque en su raíz subyacen problemas sociales. Efectivamente, aunque su consumo, su producción y su tráfico son fruto de elecciones personales, la pobreza, la marginación social y la falta de alternativas productivas son un caldo de cultivo que favorece la implantación de las drogas como forma de vida, como instrumento de escapismo y como fuente de rentas. Sólo la promoción de un desarrollo sostenible, generalizado a todas las capas sociales, puede proporcionar tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo un éxito frente a las drogas. Un tercer principio es el del *multilateralismo*, esto es, el de la acción concertada en el ámbito internacional, mediante acuerdos que reconocen la naturaleza global del problema y vinculan a la comunidad mundial. Ante las externalidades transfronterizas asociadas con las drogas, acuciadas aún más por la globalización internacional creciente, los esfuerzos individuales de cada país poco pueden lograr. De igual manera, poco puede lograr la comunidad internacional también si esos esfuerzos van en direcciones encontradas. De ahí la importancia de un diálogo internacional permanente, centrado con preferencia en torno a Naciones Unidas, como instrumento, por excelencia, para la negociación internacional de normas.

Un cuarto principio, claramente asociado al anterior, aunque de formulación más reciente, es el de la *co-responsabilidad* o responsabilidad compartida, esto es, la noción de que la responsabilidad primaria por la existencia de drogas no

puede achacarse sólo a los países productores. Además, la distinción entre países productores consumidores y traficantes es no sólo cada vez más tenue sino poco operativa; la responsabilidad por el problema de las drogas y por su solución debe de ser compartida por todos. Es una noción que rechaza la práctica unilateral de ciertos países de pretender ser jueces y “castigar” a otros países por considerarles ineficaces o poco comprometidos en su lucha contra la producción o la exportación de drogas ilícitas. El ejemplo más notable de esta práctica es el controvertido mecanismo de “descertificación” de Estados Unidos mediante el cual la administración de este país, por requerimiento del Congreso Norteamericano, evalúa anualmente el comportamiento de los países en los que hay producción o tráfico de drogas ilícitas y determina si sus Gobiernos están haciendo esfuerzos suficientes para combatirlos. Los países que no satisfacen el listón del examen no reciben la “certificación” de mantener un comportamiento correcto: aparte de la afrenta política que ello supone, quedan privados de la mayor parte de la ayuda al desarrollo y de otra asistencia financiera que pudieran recibir de Estados Unidos, a no ser que razones de seguridad estratégica de este país recomienden dejar en suspenso estas medidas²⁷. Aun reconociendo la importancia de los incentivos en la conducta política, la Comunidad no comparte esa visión unilateral de la problemática de la droga, ha rechazado el uso de esos métodos punitivos y ha optado por incentivos positivos (como en el caso de las preferencias comerciales a los países andinos y centroamericanos)²⁸.

En la defensa del principio de la responsabilidad compartida, la Comunidad ha mantenido históricamente una actitud de vanguardia que en fechas más recientes se ha manifestado en los debates internacionales que han acuñado esta noción. Algunos países latinoamericanos ya habían mencionado este concepto en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Droga (SEAGNU) de 1990. Sin embargo, la incorporación de este concepto a los debates del diálogo institucionalizado entre la Unión Europea y el Grupo de Río es posiblemente lo que le ha dado definitiva carta de naturaleza a este concepto, como se ha manifestado por su aceptación generalizada en la reciente SEAGNU de junio de 1998.

27. La lista de los países que fueron descertificados cada año, así como la evaluación que la administración norteamericana hace de la situación de las drogas en todos los países del mundo aparece anualmente en Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report, United States Department of State, Washington.

28. Una discusión más detallada sobre algunos de los principios generales que deben presidir la política internacional de drogas puede encontrarse en Batailler, Francisco, “Drogas ilícitas y políticas exteriores”, Meridiano CERI (Centro Español de Relaciones Internacionales), 23 de octubre de 1988, pp. 12-17.

III. Las iniciativas multilaterales y los instrumentos de las políticas exteriores comunitarias contra las drogas

Para alcanzar los objetivos enunciados en la sección anterior, la Comunidad Europea emprende dos categorías generales de iniciativas en sus actividades internacionales de lucha contra las drogas. Por un lado, se encuentran las iniciativas multilaterales que se manifiestan en tres grupos de acciones. Primero, el estímulo vigilante a la formulación de principios y normas globales. Segundo, el fortalecimiento del papel de la ONU en la determinación de estrategias internacionales. Ambos incluyen el apoyo a la Comisión de Narcóticos y al PNUFID (Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización de la Droga), como centro de conocimientos especializados. Estas iniciativas incluyen, asimismo, el activo papel que la Comunidad desempeñó en la preparación de la SEAGNU de 1998, que fue iniciada con la primera comunicación que la Comisión ha dedicado exclusivamente a explorar la vertiente exterior de la lucha contra la droga²⁹. Tercero, la contribución a un funcionamiento efectivo de organismos informales, tales como el Grupo de Dublín y el Grupo de donantes principales del PNUFID, en los cuales la Comunidad es miembro de pleno derecho y que, con sus reuniones semestrales, permiten la información mutua y la coordinación de estrategias entre los países más activos en la lucha contra la droga. De igual manera, la Comunidad contribuye a las diversas reuniones del Grupo de los Siete (G-7, hoy convertido en G-8), especialmente las cumbres presidenciales que, centradas habitualmente en los grandes problemas que afectan a la humanidad, indefectiblemente hacen referencia a la lucha contra la droga³⁰. Algo semejante ocurre con las reuniones del Grupo Pompidou y los encuentros de alto nivel que la Unión mantiene con el Consejo de Europa, especialmente las reuniones cuatripartitas (con la presencia de la Comisión y de la presidencia de la Unión, por un lado y del secretario y la presidencia del Comité de Ministros del Consejo de Europa, por el otro) durante las cuales la problemática de la droga es discutida frecuentemente como pre-ocupación común y tema de cooperación mutua³¹.

29. Comisión de las Comunidades Europeas, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo con vistas a establecer una plataforma común de la Unión Europea para el periodo extraordinario de sesiones de las Naciones Unidas sobre la cooperación internacional par la lucha contra la droga", COM (97) 670 final de 8.1.1998.

30. Como es habitual, una referencia a la lucha contra las drogas ha aparecido en las conclusiones de la última cumbre del G-8 de Colonia tal como consta en "G-8 Communiqué Köln 1999", Base de Comunicados de Prensa de la Comisión Europea Rapid DOC 99/3, 18.6.99. El tema de las drogas, que en el contexto del G-8 siempre aparece bajo la rúbrica de la lucha contra el crimen, había sido tratado con más detalle en la Cumbre previa; véase "The Birmingham Summit: Final Communiqué", Base de Comunicados de Prensa de la Comisión Europea Rapid DOC 98/8, 17.5.99.

31. Para conocer las conclusiones de una de estas últimas reuniones se puede consultar Consejo de la Unión Europea, "Tenth Quadripartite Meeting between the European Union and the Council of Europe", Comunicado de Prensa PRES 97/272, de 16.9.97

Por otro lado, se encuentran las acciones bilaterales y regionales a través de tres tipos de instrumentos para la cooperación con terceros países, que se refuerzan mutuamente. En concordancia con la plasmación diferenciada de objetivos en la lucha contra la droga, el uso de estos instrumentos de política exterior depende de las condiciones específicas de cada región y zona, así como de la importancia dada a los problemas de la droga en las relaciones globales entre la Comunidad y estas regiones.

Un primer instrumento es el diálogo político. Con el reconocimiento cada vez mayor de la responsabilidad compartida como piedra angular de la cooperación internacional en la lucha contra las drogas, este tema ha adquirido un papel prominente en el diálogo institucionalizado que la UE mantiene con varias regiones productoras y exportadoras de drogas ilícitas. Éste ha sido el caso de la primera Cumbre entre la Unión Europea y Latinoamérica y el Caribe de reciente celebración³². Éste es el caso de las reuniones que la Unión mantiene periódicamente con la Comunidad Andina, países centroamericanos y el Grupo de Río³³. También ha sido el caso de encuentros recientes con el Caribe y el sur de África. Se está convirtiendo en el caso, igualmente, de las reuniones ASEM o diálogo entre Asia y Europa, y lo está siendo en las cumbres euro-mediterráneas³⁴ y las reuniones de la Conferencia Europea³⁵.

Particularmente significativas a este respecto son la Declaración de Cochabamba suscrita por el grupo de Río y la UE en 1996, la Declaración de Santo Domingo con los países del Caribe de 1997, la reunión sobre control de drogas de Gaborone de 1998 con el grupo SADC (del sur de África)³⁶ y el diálogo anual sobre el desvío de precursores entre la Comunidad y los países andinos³⁷. Por lo que se refiere a los países de Europa Central y Oriental, este

32. Comisión de las Comunidades Europeas, "First EU-Latin America/Caribbean Summit", Comunicado de Prensa IP 99/401, de 17.6.99.

33. Véase en ese sentido las conclusiones de las últimas reuniones ministeriales con estos grupos en Consejo de la Unión Europea, "European Union - Andean Community Panama Ministerial Meeting", Comunicado de Prensa PRES 98/30, de 12.2.98; Consejo de la Unión Europea, "San José XV Ministerial Conference - Bonn, 20 May 1999 Joint Communiqué", Comunicado de Prensa PRES 99/162 de 28.5.99; Consejo de la Unión Europea, "Declaration of Panama: VIIIth Institutionalized Ministerial Meeting of the European Union and the Rio Group - Panama, 11 and 12 February 1998", Comunicado de Prensa PRES 98/29 de 16.2.98.

34. La última de las cuales, como ya había ocurrido en las reuniones presentes en Malta y Barcelona, volvió a destacar la importancia de la lucha contra las drogas dentro del capítulo de la dimensión social y humana en la asociación euro-mediterránea. Véase Consejo de la Unión Europea, "Third Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers (Stuttgart, 15-16 April 1999)", Comunicado de Prensa PRES 99/109, de 26.5.99.

35. En las que la lucha contra el crimen organizado, y contra el tráfico ilícito de drogas en particular, están figurando prominentemente tal como se atestigua en Consejo de la Unión Europea, "First Ministerial Meeting of the European Conference, Luxembourg, 6 October 1998", Comunicado de Prensa PRES 98/325 de 8.2.98.

36. Cuya importancia fue confirmada meses después por la cumbre entre la UE y SADC, tal como atestigua Consejo de la Unión Europea, "Joint Communiqué on the Ministerial Conference between the European Union and the Southern African Development Community - Vienna, Austria, 3-4 November 1998", Comunicado de Prensa PRES 98/368, de 9.11.98.

37. Este diálogo se apoya en los acuerdos firmados por la Comunidad Europea y cada uno de los cinco países andinos. El texto de estos cinco acuerdos aparece en el DOCE, L 324 de 30.12.95.

diálogo ha sido particularmente útil para animar a los Gobiernos de estos países a movilizar recursos para acciones eficaces de lucha contra la droga.

Un segundo instrumento es la política comercial, y más concretamente, el régimen especial "drogas", concedido a los países andinos y centroamericanos en el seno del Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE (SPG). En virtud de ambos esquemas³⁸, la Unión Europea otorga el acceso a su mercado, libre de aranceles y restricciones cuantitativas, a la mayor parte de las exportaciones de interés para esos países. Esas preferencias proporcionan, por tanto, una oportunidad significativa para una diversificación de las economías beneficiarias que favorezca el abandono de la producción de droga y el desarrollo de fuentes alternativas de empleo y de renta. Originalmente concedidas a principios de los años 90 con carácter temporal, estas preferencias han sido renovadas con el compromiso por parte de los países beneficiarios de que continuarán aplicando políticas conducentes tanto a la erradicación de la droga como al desarrollo sostenible.

El tercer instrumento es la financiación de proyectos para combatir la droga en terceros países, más particularmente en Europa Central y Oriental y en un gran número de países en vías de desarrollo. Por lo que se refiere a los primeros, destacan dos grupos de esfuerzos complementarios entre sí. Por un lado, se encuentran las iniciativas para fortalecer el nuevo orden institucional, ya que el aumento en el consumo de drogas en estos países ha coincidido no sólo con el desmantelamiento del Estado policiaco sino también con el abandono de instituciones estatales de tratamiento de la drogadicción. Las mayores posibilidades de movimiento de personas y capitales dentro de los países y en la región, las nuevas libertades económicas (incluida la convertibilidad de las monedas), etc, han permitido igualmente una mayor presencia de la droga en estas sociedades. Por otro lado, se encuentra la asistencia técnica para que estos países logren cumplir los requisitos para su adhesión a la Unión Europea. Con ello se pretende facilitar la adopción progresiva del acervo de la Unión a través del acercamiento de las legislaciones y consolidar la sociedad civil. Estos proyectos se financian a través de un sub-programa plurinacional de drogas dentro del programa PHARE que da prioridad a la cooperación y a los planes regionales en estos asuntos.

Por lo que se refiere a los países en vías de desarrollo, la Comunidad Europea financia diversos proyectos, con un componente predominante de lucha contra

38. Cuyas características actuales están regladas por DOCE, "Reglamento (CE) n° 2820/98 del Consejo, de 21 de diciembre de 1998, relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 1999 y el 31 de diciembre de 2001", L 357 de 30.12.98, pp. 1-112.

la droga, con fondos de cooperación al desarrollo (la llamada asistencia técnica y financiera). Éste es el caso cada vez más frecuente por lo que se refiere a los países ACP, esto es, los firmantes del Convenio de Lomé, que comprende prácticamente todo el Pacífico, el Caribe y el Africa Sub-Sahariana. También ha sido el caso, por el alto nivel de recursos financieros requeridos (30 millones de euros en 5 años), de un proyecto importante para el desarrollo alternativo en Chaparé (Bolivia)³⁹ que financiará el establecimiento de cultivos alternativos y la mejora de las infraestructuras de la región. Es también el caso de dos proyectos de desarrollo alternativo en Perú⁴⁰ y Colombia en cuya definición están trabajando los servicios de la Comisión Europea.

En los demás casos, el instrumento principal para financiar proyectos de la Comunidad Europea en este campo ha sido la línea presupuestaria para la cooperación Norte-Sur en la lucha contra las drogas. Los limitados fondos disponibles bajo esta línea presupuestaria y la gama amplia de peticiones para beneficiarse de dichos fondos han llevado a elegir, tradicionalmente, proyectos que son relativamente pequeños, pues de esa línea presupuestaria las regiones mediterránea, asiática, latinoamericana y los países ACP pueden cada una contar con un poco más de 2 millones de euros por año. Los fondos de esta línea han ido destinados tradicionalmente al fortalecimiento institucional, a esfuerzos de reducción de demanda, y a ciertas actividades de reducción de la oferta. Por lo que se refiere a la reducción de demanda, la mayor parte de los esfuerzos se ha canalizado a través de ONG y han cubierto el amplio espectro que va desde la prevención al tratamiento y rehabilitación. Los esfuerzos para la reducción de oferta se han centrado en proyectos de prevención del blanqueo de dinero y de desvío de precursores químicos.

IV. Prioridades geográficas comunitarias en la lucha internacional contra las drogas

En los primeros años 90, la lucha contra las drogas comenzó a destacar como una de las prioridades de la CE en su cooperación con América Latina y fue asimismo un argumento para reforzar dicha cooperación. Así, el plan de la Comisión Europea, de 1990, originalmente llamado "Colombia", para facilitar la estabilidad de las zonas rurales de este país y contribuir a su lucha con-

39. Comisión Europea, "Bolivia: signing of a financing agreement for an alternative development project in the Chapare region", Comunicado de Prensa IP 97/272, Bruselas, 8 de abril de 1998.

40. Comunicado de Prensa IP 98/975, Bruselas, 10 de noviembre de 1998.

tra la droga, se amplió prontamente a los otros miembros del Grupo Andino, con el otorgamiento del esquema de preferencias comerciales denominado "SPG-Drogas". Beneficios similares se extendieron pronto a los países centroamericanos, afectados por el tráfico de drogas y muchas de cuyas exportaciones a la UE se habían visto amenazadas por la competencia de las exportaciones andinas.

Ahora bien, a medida que la preocupación por la droga ha ido adquiriendo importancia, en estos últimos años, en el orden del día internacional comunitario, el Consejo Europeo ha ensanchado las prioridades geográficas de la UE en este campo. Así pues, tanto la cumbre de Florencia⁴¹ como la de Dublín⁴² pusieron en marcha una iniciativa importante para el Caribe, mientras que el Consejo de Madrid⁴³ puso de relieve la prioridad que debía seguir concediéndose a América Latina. La cumbre de Dublín también resaltó la importancia de Asia central en la lucha de la UE contra las drogas. Igualmente, y aunque se han emprendido pocas acciones todavía, la Declaración de Barcelona, que en noviembre de 1995 lanzó el Diálogo Euro-mediterráneo, subrayó la importancia de la lucha contra la droga en la cooperación con la región mediterránea⁴⁴. La estrategia común con Rusia aprobada por la Cumbre de Colonia ha definido el tráfico ilícito de drogas como desafío común de este país y la Unión Europea y prevé un diálogo e iniciativas conjuntas en este terreno⁴⁵.

Finalmente, tanto la proximidad geográfica como la adhesión futura a la Unión Europea de varios países de Europa Central y Oriental, hacen de esta región una zona de prioridad especial para la acción exterior comunitaria, como confirmó la Conferencia Europea celebrada por primera vez en Londres en marzo de 1998⁴⁶.

Se ha llegado, pues, a una situación en la que, habiéndose identificado una gran parte del resto del mundo como prioritario en la lucha contra las drogas, la asignación de recursos y esfuerzos comunitarios resulta cada vez más compleja.

41. Consejo de la Unión Europea, "Consejo Europeo de Florencia: 21 y 22 de junio de 1996 - Conclusiones de la Presidencia", SN 300/96 de 22.6.96, pp. 7-8.

42. Consejo de la Unión Europea, "Consejo Europeo de Dublín: 13 y 14 de diciembre de 1996 - Conclusiones de la Presidencia", SN 401/96 de 14.12.96, pp. 15-16.

43. Consejo de la Unión Europea, "Consejo Europeo de Madrid: 15 y 16 de diciembre de 1995 Conclusiones de la Presidencia", SN 400/95 de 16.12.95, pp. 18-19.

44. Comisión Europea, "La Declaración de Barcelona y programa de trabajo", Boletín de la Unión Europea, 11(1995), noviembre, pp. 136-145.

45. Consejo de la Unión Europea, "Consejo Europeo de Colonia: 3 y 4 de junio de 1999", Comunicado de Prensa PRES 99/1500, anexo II.

46. Comisión Europea, "Primera reunión de la Conferencia Europea", Boletín de la Unión Europea, 3 (1998), marzo, pp. 81-82.

V. Reflexiones finales: los resultados de la cooperación internacional contra la droga por parte de la Comunidad Europea

Cualquier indicación del éxito de los esfuerzos exteriores comunitarios en la lucha contra la droga debe de ser medida por un doble baremo. En primer lugar, el tamaño del desafío que, en este caso, debe de reconocerse, es particularmente abrumador. En segundo lugar, los medios puestos a disposición de la Comunidad Europea, que son generosos en términos de política comercial, pero continúan siendo limitados por lo que se refiere a recursos financieros. Además, para la evaluación precisa de los resultados debe de tenerse en cuenta que la acción comunitaria solamente puede actuar como acompañamiento y, en el mejor de casos, como catalizador de las acciones de los países beneficiarios. Desde esta triple perspectiva, puede afirmarse que los esfuerzos comunitarios no han carecido de considerable éxito.

En cuanto al diálogo político, tanto los foros bilaterales como multilaterales son testigos del respeto e interés generados por los puntos de vista comunitarios por lo que se refiere a la necesidad de un planteamiento equilibrado y solidario en la lucha contra la droga. El convenio de financiación firmado por la Comunidad Europea y la Comunidad Andina, en febrero de 1998, resultado del diálogo en curso entre ambas regiones, ofrece nueva evidencia de lo que la Comunidad puede lograr a través de sus medidas positivas y su diálogo con los países beneficiarios, en vez de a través de la aplicación de medidas unilaterales como la política de "descertificación". Efectivamente, el acuerdo muestra la voluntad de los países andinos de reducir las lagunas en su legislación sobre la droga, de trabajar para su adhesión al Convenio de Estrasburgo sobre el blanqueo de dinero, y de continuar sus esfuerzos conjuntos en la prevención del desvío de precursores. Sin citar más ejemplos, algo similar puede decirse sobre el compromiso cada vez mayor de los países de Europa Central y Oriental de consolidar su legislación y políticas de droga, al que ha contribuido su diálogo con la Unión Europea. El reciente establecimiento de un mecanismo de coordinación y cooperación entre la Unión Europea y Latinoamérica y el Caribe, cuya primera reunión tuvo lugar en Panamá en abril de 1999, muestra el carácter operativo que el diálogo político en materia de drogas a empezado a adquirir, particularmente con una región tan importante en lo que se refiere a la producción y tráfico de drogas. Efectivamente, se acaban de dar hace poco tiempo los últimos toques a un Plan de Acción común de lucha contra la droga en esta región que, por parte europea, venía gestándose desde la Cumbre Europea de Madrid de 1995, y un borrador del cual había sido presentado a los países

latinoamericanos y caribeños en marzo de 1998⁴⁷. Ese plan de acción establece una serie de prioridades que deben de guiar las acciones de las partes firmantes, así como una amplia propuesta de acciones concretas que dichas partes podrán adoptar individual y conjuntamente: aparte de la cooperación aduanera, judicial y policial y el apoyo al desarrollo alternativo, destaca especialmente el propósito de reforzar la cooperación inter-regional entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea⁴⁸.

En cuanto al impacto de las preferencias comerciales del esquema "Drogas" del SPG, las reuniones ministeriales recientes, tanto con los países centroamericanos como con los andinos, han confirmado la utilidad política del sistema y el alto valor que los países beneficiarios atribuyen a este instrumento. Por otra parte, un reciente informe de la Comisión⁴⁹ ha destacado el progreso en el uso de este instrumento por parte de los países andinos y centroamericanos y el aumento de las exportaciones que realizan a la Comunidad bajo este régimen. Ha destacado igualmente los avances realizados por ambas regiones en sus legislaciones y acciones en contra de la droga. El informe concluyó que subsistía la necesidad de continuar otorgando esas preferencias arancelarias, con el fin de facilitar una mayor diversificación de las exportaciones en ambas regiones y seguir apoyando su lucha contra la producción y el tráfico de drogas.

En cuanto a los proyectos de cooperación en Europa Central y Oriental, el sub-programa "Drogas" de PHARE (cuyo presupuesto anual medio en los últimos tres años ha sido de 7 millones de euros) ha aumentado la conciencia sobre el problema de la droga y la capacidad de estos países de recoger y de evaluar la información sobre el abuso, la producción y el tráfico de droga. Además, tanto los controles de precursores como la prevención de blanqueo de dinero ya han mejorado considerablemente en varios países, y los países restantes están concluyendo cambios legislativos a este respecto. Finalmente, el programa ha tenido un impacto positivo en la reducción de demanda, particularmente por lo que se refiere a los aspectos de prevención y de formación en este campo⁵⁰.

47. Consejo de la Unión Europea, "Conclusions of the First High-Level meeting on Drugs between the European Union and States of Latin America and the Caribbean - Brussels, 23/24 March 1998", Comunicado de Prensa PRES 98/81, Bruselas, 26 de marzo de 1998.

48. Consejo de la Unión Europea, "Plan de Acción Global en materia de drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe", Doc. 7163/1/99 rev. 1 de 15.4.99.

49. Comisión de las Comunidades Europeas, "Informe de la Comisión previsto por el art. 18, párrafo 3 del Reglamento (CE) n° 3281/94 y el art. 17, párrafo 3 del Reglamento (CE) n° 1256/96", SEC (98) 1821 de 29.10.98.

50. Phare Multi-Beneficiary Drugs Programme Co-ordination Unit, Status Report - Phare Multi-beneficiary Drugs Programme, January 1999, Mimeo, Riga (Latvia), 1999.

Por lo que se refiere a los proyectos de cooperación para la lucha contra la droga en los países en vías de desarrollo, su tamaño relativamente pequeño ha hecho que los esfuerzos puedan parecer un tanto testimoniales en muchos casos. Sin embargo, han desempeñado un papel importante en el desarrollo de capacidades institucionales, apoyando y poniendo de relieve los Planes nacionales de droga. Además, han fortalecido el planteamiento de que es necesario un equilibrio entre acciones de reducción de oferta y de demanda, han contribuido a la aplicación de políticas adecuadas hacia los grupos a quienes iban dirigidos, han aumentado la conciencia de la lucha contra la droga y, en la suma, han disminuido generalmente el impacto de las drogas en la sociedad. La Comisión Europea acaba de lanzar un estudio que permitirá evaluar, antes de que finalice 1999, el impacto preciso de los proyectos de cooperación en la lucha contra las drogas.

De todas formas, aún antes de tener los resultados de esa evaluación, a la vista de las reflexiones precedentes y de la necesidad de lograr un mayor impacto en esos proyectos comunitarios contra la droga en el marco de asignaciones presupuestarias estacionarias en el mejor de los casos, se ha comenzado a hacer un esfuerzo para aumentar la masa crítica de esas acciones comunitarias en el exterior, concentrando las dotaciones en un menor número de proyectos. Ello aumentará sus probabilidades de impacto y facilitará la gestión administrativa, en el seno de la Comisión, de los fondos disponibles.

Así, la cooperación puesta en marcha con el Caribe ha tomado la forma de un paquete de 4 millones de euros de proyectos complementarios que integran la preocupación por la droga en objetivos más amplios de desarrollo sostenible. Apoyan principalmente la cooperación marítima, la reducción de la demanda, la prevención del blanqueo de dinero y la formación judicial, bajo la forma de un plan de acción regional.

Algo similar puede decirse de los dos proyectos más recientes para Asia del sur y del este. En cooperación con la UNESCO, se ha puesto en marcha un programa de 1,4 millones de euros en cuatro países asiáticos, para la prevención del abuso de las drogas por la juventud marginada. Igualmente, la Comunidad ha comenzado a financiar, con el PNUFID como socio, un programa regional sobre el control de precursores en los países del SAARC (Bangladesh, Bután, India, Nepal, Pakistán, Maldivas y Sri Lanka).

Igualmente se ha firmado un programa de 5 millones de euros, financiado con recursos del FED (Fondo europeo para el desarrollo) para apoyar el desarrollo de Planes nacionales de droga de 16 naciones de Africa Occidental. Un

Plan de acción regional para las drogas en la región del SADC también ha sido iniciado por la Comisión y apoyado con recursos regionales del FED.

Finalmente, la iniciativa más reciente para la región andina se ha formulado como un macro-proyecto de asistencia técnica de casi un millón de euros (de los cuales la contribución comunitaria es 0,6 millones de euros) con tres vertientes: armonización legislativa, aplicación de los acuerdos de precursores y prevención del blanqueo de dinero.

Considerando el impacto tan negativo que las drogas, su consumo, su producción y su comercio tienen en los países en desarrollo y en los países en transición, así como en la propia Unión Europea, parece evidente que estos esfuerzos de la CE deben de continuar. Junto a una evaluación constante y sin prejuicios sobre las mejores estrategias que deben de seguirse para reducir el impacto de las drogas en las sociedades de hoy, el diálogo, la promoción de políticas adecuadas, la ampliación de mercados para los cultivos alternativos a la droga y el apoyo financiero a la lucha contra las drogas parece seguirán siendo durante bastante tiempo instrumentos imprescindibles de la política exterior comunitaria de lucha contra las drogas. Unido a ello, deben de continuar los esfuerzos para integrar mejor la problemática de la droga, tanto en su vertiente interior como en su vertiente exterior, en el resto de las políticas comunitarias (desde las de sanidad y educación a las de desarrollo y comercio).

Siglas

ACP: Países de Africa, Caribe e Pacífico, signatarios del Convenio ONU

ASEM: Asia/Europa - Diálogo anual para la fiscalización de la droga

CE: Comunidad Europea

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas

PNUFID: Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

SAARC: Acuerdo de Cooperación Regional de la UE de Asia del Sur

SADC: Cooperación Regional de Africa del Sur

SEAGNU: Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre las Drogas

SPG: Sistema de Preferencias Generalizadas

UE: Unión Europea