

LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO: A LA ESPERA DE UNA ESTRATEGIA EFECTIVA

Ignacio de Lucas Martín

Fiscal. Fiscalía Especial Antidroga

Sumario: 1. Introducción. 2. Escenario del tráfico internacional de narcóticos a la luz del informe UN, INCSR y la UE. 3. El Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2009-2012). 4. Informe sobre la estrategia para el control internacional de narcóticos (INCSR). 5. Principales obstáculos en la lucha contra la criminalidad organizada y el narcotráfico. 6. Conclusión: en busca de una estrategia global. Nota bibliográfica.

1. INTRODUCCIÓN

En su informe mundial sobre drogas del año 2008, Naciones Unidas aprovechaba la ocasión para hacer un balance de 100 años de política de fiscalización internacional, remontándose a la creación de la Comisión de opio de Shanghai en 1909.

Antes de que se estableciera esta comisión, existía un mercado libre de drogas que se nutría tanto de monopolios paraestatales como de la actuación de algunos gobiernos, de forma que China por ejemplo, obtenía de la droga el 14% de sus ingresos. En este escenario, la declaración resultante de la Comisión de Shanghai se configuró como un documento no vinculante, negociado por delegaciones de distintos países, para instaurar un régimen de derecho internacional que afrontara de forma eficaz el problema mundial de las drogas. La acción representada por esta Comisión fue retomada posteriormente por la Sociedad de Naciones, a través de tres convenciones distintas —en los años 1925, 1931 y 1936— con un efecto relativo, como conse-

cuencia de la falta de adhesión de algunas de las grandes potencias de principios de siglo XX.

No es sino con la iniciativa de Naciones Unidas cuando se adoptaron tres protocolos relativos al opio a finales de los años 40 y en 1953. Estos protocolos revelaban una evolución constante, no sólo normativa sino también en cuanto al tipo de droga, del opio a la morfina y más tarde a la heroína, y constituyen el precedente inmediato de la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988.

Retomando las conclusiones del informe del pasado año de Naciones Unidas, pese a que se observa cierto grado de satisfacción acerca de los beneficios que ha supuesto la política de fiscalización internacional, se detectan cinco graves problemas aparejados al desarrollo de esta política: (1) la creación de un mercado negro lucrativo y violento; (2) la ausencia de medidas que complementen las políticas de represión con iniciativas de carácter preventivo y sanitario; (3) el desplazamiento del problema

del tráfico de drogas a otras regiones a consecuencia de la presión de las políticas de represión en determinadas áreas; (4) la aparición o desarrollo de ciertas sustancias objeto de tráfico, a resultas de los esfuerzos por controlar la producción de otras sustancias; (5) y finalmente, la presión que ejerce el derecho penal sobre los consumidores que ha incrementado en muchos casos su propia marginación y dificultado su tratamiento.

Este informe finaliza su exposición con una afirmación y una pregunta: “nadie puede saber a ciencia cierta cómo sería el mundo sin el sistema de fiscalización internacional de drogas, pero este se creó para responder a una profunda crisis humanitaria, que ya se ha resuelto en gran parte. Han surgido nuevas drogas y se han cobrado sus víctimas, pero ¿qué daños podrían haber causado (las drogas) si se las hubiera dejado proliferar en un mercado libre, como ocurrió con el opio en el siglo XIX en China?”

Obviamente son muchas y diversas las voces que discuten la eficacia de la política de fiscalización internacional y plantean la necesidad de dar un giro importante a estas medidas. Basta mencionar los esfuerzos de la Alianza por la Política de Drogas, una organización que promueve la legalización de la venta controlada de marihuana en Estados Unidos, o el Internacional Council on Security and Development (ICOS) que impulsa la discusión sobre seguridad y política de drogas, entre otros, a través del Simposio celebrado en Río de Janeiro en Febrero de 2008.

Si repasamos los 5 graves problemas identificados en el informe de Naciones Unidas, junto a los relativos a la política de prevención, tratamiento y rehabilitación —para excluir en suma la marginación—, la existencia de un mercado negro lucrativo y violento vinculado al tráfico de drogas, no es desde luego una cuestión menor. De hecho, creo que lo más preocupante en última instancia no es el carácter violento de este mercado, sino los recursos que genera y los beneficios que produce.

Y no es una cuestión menor por cuanto que las actividades vinculadas al tráfico de drogas

no se circunscriben al propio submundo violento del tráfico de drogas, sino que se extienden como una marea negra a toda la sociedad, ensuciándola con la corrupción, el mercado ilícito de capitales, el tráfico de armas y la violencia en cualquiera de sus manifestaciones, de forma que es difícil sustraer el tráfico de drogas a cualquier fenómeno de delincuencia organizada. De igual forma, rutinariamente se suele establecer un vínculo entre el tráfico de drogas y el terrorismo. Pese a que sus objetivos, postulados y acciones frente al Estado son distintos, los resultados de una encuesta en 38 países demostraron que, casi en la mitad de ellos, existía una relación entre estos dos fenómenos (Nikos Passas y Andrea Jiménez-Salinas Framis “La financiación del terrorismo de Al-Qaeda: mitos y realidades”, *Inteligencia y seguridad*, junio-noviembre 2007).

Quizás es este uno de los primeros problemas que debemos afrontar cuando nos acercamos al tratamiento que se debe otorgar a este tipo de delincuencia, no al tráfico de drogas de menor escala, de venta de la droga a través del último eslabón de la cadena, a través de los “camellos”, sino al que se perpetra a través del crimen organizado. En mi opinión, desde ciertos sectores de la sociedad no se perciben las consecuencias globales del tráfico de droga, se presta principalmente atención a la desesperada situación de los drogodependientes, de las llamadas *mulas*, de los españoles cumpliendo penas de prisión en el extranjero (se estima que aproximadamente el 80% lo hacen por delitos de narcotráfico), pero los delincuentes no parecen tan *malos*.

Los narcotraficantes de Méjico, que aterrizan a la población y amenazan al gobierno parecen personajes de la *Reina del Sur* (Arturo Pérez Reverte, Ed. Alfaguara 2002); son tan lejanos a nuestra realidad que parece que se dediquen al crimen violento más que al narcotráfico. En nuestro entorno, los narcotraficantes evitan esa *mala prensa*, no se reportan casos de muertes violentas salvo puntuales ajustes de cuentas, y si acudimos a las informaciones que se facilitan sobre el narcotráfico y sus actividades, estas informaciones se limitan a las in-

cautaciones regulares de alijos en barcos, contenedores, cada vez a través de métodos más ingeniosos y algún caso de corrupción. Pero, ¿dónde están las víctimas? ¿Son las víctimas las personas que por una situación de necesidad viajan en los llamados vuelos calientes ocultando la droga en su cuerpo? ¿Qué alarma genera esta delincuencia que no mata con armas de fuego? ¿Qué peligro representa para la sociedad, fuera del obvio y despreciable daño que causan en la salud de los drogodependientes? En última instancia, ¿por qué resulta necesario dedicar tantos recursos y esfuerzos humanos y económicos para combatir el narcotráfico cuando parece un moderno y simple delito de contrabando de sustancias prohibidas?

Cuando cursaba el último curso escolar y debía decidirme por una carrera universitaria, pedí consejo a mi padre. Él me respondió que, si estudiaba Derecho, podría abrir un periódico y entender cualquier noticia, no sólo de la tradicional sección de tribunales, sino también sobre política internacional, sobre el gobierno y el parlamento, o sobre la compra o el alquiler de un piso. Quizás mi padre fue demasiado optimista en su respuesta acerca de los parabienes del Derecho, pero últimamente, cuando abro el periódico, tengo la sensación de que, para comprender ciertas noticias nacionales, relativas al incremento de la criminalidad organizada y la corrupción, y, en particular, ciertos escenarios internacionales, donde el blanqueo de capitales, la violencia, el tráfico de armas y la corrupción parecen instaladas en los engranajes de la sociedad y en la política, es preciso profundizar en las claves del narcotráfico.

En la preparación de este artículo he tratado de reunir algunas noticias publicadas en la prensa en los últimos meses, relacionadas de una u otra forma con la lucha contra el narcotráfico.

Tradicionalmente hemos generado una identidad entre estas informaciones relativas al narcotráfico y Colombia, principal productor de cocaína, pero con un compromiso decidido a través de sus autoridades en la lucha contra el narcotráfico. Recientemente, en una entrevista concedida a un medio español,

Jaime Bermúdez, Ministro de Asuntos Exteriores de Colombia manifestaba “queremos profundizar con EEUU en la lucha contra el narcotráfico”, que representa el programa de cooperación más importante que mantienen estos dos países, al tiempo que señalaba que de ninguna manera se iba a reemplazar la base que los Estados Unidos tienen en la isla de Manta (Ecuador), que abandonarán en noviembre de este año, por otra en territorio colombiano (Javier Lafuente, entrevista a Jaime Bermúdez, *El País* 29 de abril de 2009). Hoy sabemos que Colombia ha llegado un acuerdo con Estados Unidos para instalar bases americanas en Colombia y reforzar su presencia en territorio colombiano con el objetivo último de mejorar la eficacia en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Este desafortunado protagonismo que hasta ahora había ocupado Colombia en sus esfuerzos por combatir eficazmente el narcotráfico ha dado paso a escenarios que se reproducen en otros estados. El más conocido actualmente se representa en Méjico, con informaciones que nos golpean por su crudeza y violencia, no sólo en ciudades fronterizas con EEUU como la estigmatizada Ciudad Juárez. Estados Unidos, a través de la Secretaria de Estado de la Administración Bush, Condoleeza Rice, ya enviaba un claro mensaje al indicar que “la violencia en la frontera es una prioridad de seguridad nacional para Méjico y para Estados Unidos”; un mensaje político que vino acompañado de un sólido compromiso económico, a través de la Iniciativa Mérida, con una dotación de 360 millones de euros en los próximos tres años (Pablo Ordaz, “Estados Unidos da un espaldarazo a la guerra de Méjico contra el narcotráfico”, *El País*, 24 de octubre de 2008).

Otras manifestaciones de creciente preocupación nos llegan desde países que hasta ahora habían mantenido un perfil bajo, en comparación con los antes citados, en la lucha contra el narcotráfico, pero que ahora, a consecuencia de esa presión asfixiante en Colombia, han saltado al primer plano muy a su pesar. Es el caso de países productores como Perú o Bolivia, o países de tránsito como la República Domini-

cana. Así, el 18 de febrero de este año, Rómulo Pizarro, Presidente de DEVIDA, considerado como el zar antidrogas de Perú, afirmaba “veo muy lejano que Perú llegue a los niveles de violencia que tuvo Colombia o Méjico, pero si no tenemos la previsión necesaria, podemos sufrir un incremento de la violencia y también de la corrupción” (Jaime Cordero, “Auge de la narcoviencia en Perú”, *El País*, 18 de febrero de 2009); fenómenos estos, violencia y corrupción, cada vez más presentes en las zonas del interior del país que se identifican como áreas de producción y rutas de salida de la droga.

En Bolivia, la tensión acumulada entre las autoridades locales y Estados Unidos provocó en marzo de este año la salida de los agentes de la DEA, que habían compartido durante 35 años inteligencia operativa y estratégica con la policía local, hasta el punto de que el número de fábricas de cocaína intervenidas había alcanzado los 6.535 en el año 2008, una cifra que representaba un incremento del 950% desde el año 2000. Pese a ello, Alfredo Rada, Ministro de Gobierno afirmaba: “nuestra policía y nuestras fuerzas armadas tienen la suficiente capacidad operativa para luchar contra el narcotráfico”, añadiendo que “vamos a nacionalizar la lucha contra el narcotráfico, los métodos y las estrategias las deciden los bolivianos, no admitiremos injerencias” (Javier Lafuente, “Evo se queda solo contra el narco”, *El País*, 16 de marzo de 2009).

Esta preocupación que comparten los países de la comunidad andina se ha extendido a otros estados que padecen los efectos de la ruta que la droga sigue hasta llegar a los países de consumo, bien con destino a Estados Unidos bien a Europa. Este es el caso de Venezuela cuya frontera con Colombia sufre los efectos de la permeabilidad que opera como caldo de cultivo para favorecer los intereses de los narcotraficantes que transportan los primeros cargamentos de droga a través de las llamadas *go fast* al Caribe.

Otro buen ejemplo de la preocupación que se ha generalizado a los países de tránsito es la República Dominicana cuyo Presidente, Leonel Fernández, manifestaba en una entre-

vista que “en los últimos años toda la región se ha visto amenazada por el incremento del narcotráfico, la violencia y el crimen organizado. Nos sentimos desbordados; para poder enfrentarlo con eficacia hace falta cooperación. EEUU y Europa son claves porque es parte de la demanda (...).El Plan Colombia que tuvo un gran efecto porque tenía una gran dotación fue exitoso, pero generó un desplazamiento hacia México y la zona del Caribe. La respuesta de EEUU ha sido el Plan Mérida pero es muy insuficiente”. A la pregunta de si es posible ganar esta “guerra”, Leonel Fernández respondía “nunca podemos darnos por vencidos contra el narcotráfico. Colombia lo ha logrado, pero no hacemos nada si somos eficaces allí y el problema se desplaza a otros países” (Jose Manuel Calvo, entrevista a Leonel Fernández, *El País*, 18 de mayo de 2009).

Sin ánimo de exhaustividad (entre otros,, “Latin America starts revolt against US war on drugs. Decriminalisation begins in Argentina and Mexico”, *The Guardian*, 1 de septiembre de 2009), de recoger todas las informaciones aparecidas en los últimos tiempos para ofrecer una radiografía del narcotráfico y las distintas respuestas que la comunidad internacional trata de ofrecer con mayor o menor acierto, a veces encontramos artículos que tratan de formular una reflexión global. Es el caso del publicado bajo el título “El narco va ganando la guerra. ¿Y ahora qué hacemos?” (Fernando Peinado, *El País*, 2 de abril de 2009).

En él se compara las mafias de la droga con la hidra de la mitología griega por su facilidad para regenerarse: cuando la lucha policial acaba con una zona de cultivo de coca o de opio o bloquea una ruta, estas mafias desplazan el cultivo a otro rincón o reaparecen por un nuevo camino, ilustrando esta afirmación con la inagotable capacidad del crimen organizado para avanzar en el “I más D” de la delincuencia a través de los llamados narco submarinos—en el año 2008 la guardia costera de Estados Unidos interceptó una media de 10 semi sumergibles al mes aunque se estima que cuatro de cada cinco llegaron a su destino—.

Podríamos seguir acumulando informaciones acerca de la acción de los narcotraficantes en los países productores, de tránsito y de consumo, y de la respuesta de las fuerzas policiales comprometidas en su represión, como una suerte de acción-reacción, pero creo necesario destacar dos aspectos.

En primer lugar, parece que se advierte una tendencia a superar una visión egoísta y meramente local de este fenómeno: “yo no produzco, yo no consumo, luego qué problema tengo porque unos barcos transiten *por mi país* transportando la droga, dónde está el daño *para mi país?*”. Parece que por fin la responsabilidad compartida (“shared responsibility”) que opera como lema de trabajo de las fuerzas policiales en Colombia se extiende a todos los que de una forma u otra afrontan esta lacra social (no importa que no se trate de una conducta o respuesta altruista, de solidaridad con otros estados, sino de la percepción, al fin, de los indeseables efectos asociados al crimen organizado que incluso en estos Estados de tránsito comienzan a aparecer).

El segundo aspecto reside en identificar el tipo de acciones que permiten combatir eficazmente el tráfico de droga, combinando la perspectiva policial con las acciones judiciales, las iniciativas sancionadoras con la imprescindible política de prevención y de desarrollo de ciertas regiones.

2. ESCENARIO DEL TRÁFICO INTERNACIONAL DE NARCÓTICOS A LA LUZ DEL INFORME UN, INCSR Y LA UE

Con notables excepciones, salvedad hecha de las políticas de prevención y tratamiento que mercedamente encuentran cada vez más su espacio, parece que en este momento una de las claves desde la perspectiva de la persecución policial y judicial, para responder eficazmente no sólo contra el narcotráfico sino tam-

bién contra el crimen organizado es la acción coordinada a nivel internacional.

Si tratamos de fotografiar el panorama actual de la lucha contra el narcotráfico desde una perspectiva global, debemos acudir, en primer lugar, en nuestro contexto cultural, al Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga 2009-2012. Este Plan de Acción continúa las líneas trazadas por el correspondiente al período 2005-2008 y se comprende en el contexto de la Decisión Marco 2004/757/JAI del Consejo sobre el tráfico ilícito de drogas que será objeto de un informe a presentar por la Comisión este año.

3. EL PLAN DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA DROGA (2009-2012)

Este programa, que complementa el Plan de Acción 2005-2008, subraya que la propia adopción por los Estados miembros de una estrategia común pone de relieve la preocupación política de todos los Estados, por encima de acciones individuales.

Antes de proponer otras medidas que complementaran y actualizaran, en el contexto de una estrategia común, las desarrolladas a través del Plan de Acción de 2005-2008, resultaba necesario evaluar los resultados de su aplicación. El informe de evaluación de este Plan de Acción (Informe de evaluación final 13407/08 ADD 3), calificado por la Comisión Europea como la evaluación más completa y actualizada del desarrollo de la estrategia de la Unión en materia de drogas, se detenía en la consecución de alguna de las metas propuestas:

1. El consumo de drogas se mantiene en niveles altos, aunque el consumo de heroína, cannabis y drogas sintéticas parece haberse estabilizado o incluso reducido (mientras, el consumo de cocaína

se ha incrementado en algunos Estados miembros).

2. El consumo de cocaína, cannabis y anfetaminas es menor, comparativamente hablando, en el ámbito de países de la Unión al que podemos contemplar en otros lugares del mundo, citando, en particular a los Estados Unidos.
3. La generalización del consumo y abuso de drogas en la sociedad se ha detenido, pese a que nos encontramos en un periodo de mayor producción de opiáceos y de un tráfico de cocaína sin precedentes en la Unión Europea. Al mismo tiempo, la Unión Europea ha incrementado sus políticas de prevención y reducción de los efectos nocivos de las drogas para la salud de los individuos y de la sociedad.
4. En términos de cooperación internacional, se advierte una mayor coordinación de la posición de la Unión Europea en foros internacionales de lucha contra el tráfico de drogas, como la Comisión de Naciones Unidas sobre Narcóticos (UN's Commission on Narcotics Drugs (CND))

Pese a esta valoración positiva, la Unión Europea ha considerado que resulta necesario profundizar en políticas que reduzcan el impacto social, económico y sanitario que genera el consumo de las drogas. Así introduce la idea de una "Alianza Europea en materia de drogas" con el objeto de movilizar un amplio sector de la sociedad civil tanto en ámbitos relacionados con el mundo de la droga como ajenos a este, y, en particular, el Plan de Acción 2009-2012 que identifica las siguientes prioridades que deben inspirar las respectivas legislaciones nacionales de los Estados miembros:

1. **Mejorar la coordinación, cooperación y sensibilización de la sociedad** acerca del fenómeno de la droga, involucrando a la sociedad civil y a los profesionales.
2. **Reducir la demanda de drogas**, subrayando las políticas de prevención, tratamiento y reducción del daño, con par-

ticular atención a grupos especialmente vulnerables.

3. **Reducir la oferta a través de una mayor eficacia de la acción policial**, aprovechando al máximo los recursos de Europol, Eurojust y otras instituciones de la Unión Europea. Asimismo, se promueve la creación de plataformas regionales de seguridad, que deben ser compatibles con las ya existentes.
4. **Desarrollar y mejorar la cooperación internacional**, teniendo presente que la Unión Europea es el mayor donante en la promoción de iniciativas para combatir el problema global de las drogas (subrayando que el cultivo ilegal de drogas es un componente importante de la oferta).

Estas prioridades, principios generales que deben regir la acción de los gobiernos y legisladores en los Estados miembros se vertebran, en el caso de **reducción de la oferta** a través de iniciativas encaminadas a: (i) reforzar la eficacia de las acciones coordinadas a nivel policial para dismantelar las organizaciones criminales a través del modelo Europeo de Inteligencia Criminal que da prioridad a las redes criminales y mercados que suponen la amenaza más grave para la sociedad (basado en el European Criminal Intelligence Model methodology ECIM); (ii) poner en marcha operaciones multidisciplinares de naturaleza policial, con la colaboración de Europol y Eurojust o servicios de aduanas, a través de equipos conjuntos de investigación; o (iii) el desarrollo de los proyectos de COSPOL (Comprehensive Operacional Strategic Policing) en materia de drogas.

También se apunta la necesidad de responder de una manera ágil y eficaz, desde el punto de vista operativo, a las amenazas emergentes que proceden en el tráfico de drogas del nacimiento de nuevas rutas o la aparición de nuevas sustancias. Con este propósito, se propone la creación de plataformas regionales de seguridad semejantes al MAOC-N (Maritime Analysis Operacional Center-Narcotics) o Bal-

tic Sea Task Force, capaces de coordinar una respuesta operativa y desmantelar las organizaciones criminales.

Asimismo, como quiera que no podemos o no deberíamos ceñirnos a la acción policial, sino que se hace preciso complementar estas propuestas con otras, paralelas, de naturaleza judicial, se llama al fortalecimiento de la cooperación judicial en esta área y en el blanqueo de capitales relacionado con el tráfico de drogas. Este fortalecimiento se desarrollaría mediante (1) la aplicación real y efectiva de los instrumentos de la Unión en materia de asistencia mutua en asuntos penales, (2) la orden europea de detención y entrega, (3) el desarrollo de programas de protección de testigos, (4) el reconocimiento mutuo de órdenes de embargo y confiscación o (5) el establecimiento de Oficinas de Recuperación de Activos.

Así pues, si desde la perspectiva global de reducción de la oferta tratamos de resumir las iniciativas propuestas por este Plan de Acción para alcanzar unas prioridades que, a primera vista son muy ambiciosas y genéricas al mismo tiempo, no advertimos que exista un paralelismo en la acción policial y judicial en la lucha contra el tráfico de drogas.

La precisión de las iniciativas policiales (que por ejemplo deben evaluarse en función de parámetros como el incremento de las organizaciones criminales desmanteladas, imaginamos que en términos de detenciones, aprehensiones de droga o cambios en el comportamiento de los traficantes, en términos de nuevas rutas) no encuentra un acomodo equivalente en el área judicial. Para evaluar el éxito de estas iniciativas judiciales se habla del número de peticiones de asistencia mutua tramitadas o las órdenes europeas de detención emitidas. ¿Son estos los parámetros que revelan la eficacia judicial frente al tráfico de droga?

Frente a las plataformas de seguridad mencionadas, MAOC-N por ejemplo, ¿qué tipo de plataformas existen para coordinar el trabajo de los fiscales y jueces en estos delitos? ¿Cuántos Estados cuentan con una Fiscalía similar a la Fiscalía Especial Antidroga espa-

ñola? Qué acciones ha promovido Eurojust en esta materia, semejantes a la existente red de corresponsales en materia de terrorismo que acoge esta institución? ¿Qué reglas existen en la Unión Europea para identificar la jurisdicción competente para perseguir estos delitos, que por su propia naturaleza se desarrollan en varios Estados miembros? ¿Como se resuelven las cuestiones de admisibilidad de la prueba ya obtenida en otro Estado?

Resulta cuando menos llamativo si examinamos el Informe anual de Eurojust del año 2008 cómo el número de casos en materia de terrorismo se mantiene estable o incluso ha descendido (si comparamos los 39 casos identificados por Eurojust en el año 2008 con los 44 del año 2006), mientras que los casos en materia de narcotráfico se incrementan año tras año (la cifra asciende a 223 este año, por los 207 del año 2007 y 167 del año 2006). Entre los “objetivos estratégicos y logros de 2008” de este informe, sin embargo, no existe ninguna mención al narcotráfico.

No desconocemos la dificultad de plantear un verdadero debate en el seno de la Unión Europea sobre la política de lucha contra las drogas, pero, ¿de verdad los recursos destinados a estas iniciativas, policiales y judiciales, van a detener el ritmo de incautaciones o de alijos? ¿No sería este el momento de celebrar una Conferencia global sobre política de prevención y represión en la lucha contra el tráfico de drogas?

Son muchos interrogantes, muchas cuestiones que quizás no requieren un esfuerzo mayúsculo en términos financieros ni de recursos humanos pero que, desde luego, permitirían optimizar en muchas ocasiones el esfuerzo de los investigadores, jueces y fiscales que persiguen estos delitos. Algunas de estas cuestiones son objeto del Programa de Estocolmo que la actual Presidencia sueca de la Unión pretende abordar como un programa multianual que redefina las prioridades en el ámbito de justicia, libertad y seguridad.

Así, el Programa de Estocolmo (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo

y al Consejo “un área de libertad, seguridad y justicia al servicio del ciudadano”), que previsiblemente se adoptará a finales de año, bajo el epígrafe “una Europa que protege” señala que la Unión debe introducir un marco europeo completo para la obtención de prueba y una política en la lucha contra el crimen organizado basada en la optimización de los recursos y herramientas ya existentes.

Por cuanto se refiere al marco completo de obtención de prueba, obviamente, este es el resultado de la Decisión Marco sobre el exhorto europeo de prueba, que fragmenta el régimen de la prueba hasta el extremo de que su ámbito de aplicación es tan limitado que resulta en la práctica poco útil para quienes aplicamos en última instancia el derecho.

En particular, para combatir el tráfico de drogas, se promueve una perspectiva simultánea de reducción de la oferta y la demanda, reforzando la cooperación con ciertas regiones, aunque los principios que deberían vertebrar la reducción de este binomio oferta-demanda no participan en modo alguno de cierta definición ni desde el punto de vista policial ni judicial.

Desde mi punto de vista, la Unión Europea vuelve a caer en el error de generalizar, de optar por iniciativas vagas y en ocasiones vacías, programas y estrategias que constantemente se actualizan y luego permiten, transcurrido el tiempo de su desarrollo e implementación, una evaluación positiva o cuando menos generosa porque no se trata de probar la consecución de objetivos concretos.

Obviamente, una estrategia global no puede descender al terreno concreto de los mortales, de los que con el trabajo diario luchan contra organizaciones criminales con nombre y apellidos, pero sí está en las manos de las instituciones europeas y de los Estados miembros proponer iniciativas que mejoren u optimicen el trabajo que desarrollamos policías, servicios de inteligencia, jueces o fiscales; dotarnos, en suma, de instrumentos como la orden europea de detención y entrega que permite luchar eficazmente contra la delincuencia transnacional, aunque encontramos alguna excepción

como el Programa Indicativo 2009-2011 de la Comisión Europea que prioriza iniciativas de acción en la lucha contra el narcotráfico en África Occidental.

Si se propone a nivel policial la creación de plataformas de seguridad a imagen y semejanza de MAOC-N o Baltic Sea TF, nos preguntamos por qué se queda en el tintero la creación, por ejemplo, de una red de fiscales especializados en la lucha contra el tráfico de droga.

Creo sinceramente que hay que sacar del olvido a las iniciativas dirigidas a judiciales y fiscales, más allá de las obvias y genéricas llamadas a reforzar Eurojust, a la necesaria formación que debe especializarnos y a la cumplimentación de las solicitudes de asistencia mutua internacional, promoviendo así un enfoque multidisciplinar.

4. INFORME SOBRE LA ESTRATEGIA PARA EL CONTROL INTERNACIONAL DE NARCÓTICOS (INCSR)

Desde la perspectiva de los Estados Unidos, en su Informe estratégico anual sobre el control internacional de narcóticos de marzo de 2009 (International Narcotics Control Strategy Report, March 2009, United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs), pese a concluir que la proporción de consumo de cocaína (y de drogas en general, citando como fuente el SAMHSA, Office of Applied Studies, National Survey on Drug use and Health) había descendido en el período 2002 a 2007, subraya que el tráfico de cocaína se ha convertido en un riesgo muy significativo para la sociedad de los países de América, y, progresivamente, representa una grave amenaza para los países de tránsito de África Occidental, con estructuras económicas, de prevención y obviamente de represión, muy frágiles para combatir la criminalidad que traen consigo las organizaciones internacionales de narcotráfico.

En ese punto, este informe destaca que en los últimos años el descenso en el consumo y demanda de cocaína en América del Norte ha sido sustituido por un incremento de la demanda en Europa (según el Informe mundial sobre drogas de Naciones Unidas 2008), unido a rutas de tráfico emergentes que se sitúan en África Occidental.

No vamos de todas formas a entrar en el debate, que nos parece hasta cierto punto estéril, de cifras, del incremento o descenso efectivo del consumo en el mercado que representa Estados Unidos o la Unión Europea. Una vez más, retomando el ejemplo de la hidra y de la capacidad de las organizaciones de narcotraficantes de mutar y encontrar nuevas rutas, no podemos ceñirnos al beneficio en unos países a costa del perjuicio de otros, pues se trata de un fenómeno global.

Lo cierto es que la Unión Europea parece que se ha convertido en el segundo mercado de cocaína del mundo después de los Estados Unidos. Se estima que en el 2008 se han producido 1400 toneladas de cocaína en Suramérica de las cuales 550 fueron a parar a la Unión Europea, cifras estas que suponen un incremento de más del 20% en la última década.

Junto a estas cifras que revelan el incremento en el tráfico de droga no sólo a nivel global sino en particular con destino a Europa, e insisto en que pese a lo que pueda parecer, estoy tratando de evitar el debate de “y tú más”, se advierte de igual forma una creciente diversificación de los patrones que concierne al tráfico: recientemente, el occidente de África se ha convertido en un importante corredor para el tráfico y almacenamiento de la cocaína en tránsito desde Sudamérica a Europa (European Union Cocaine Situation Report 2007), aprovechando las facilidades que conceden los puertos de la costa oeste de África.

Como pone de relieve este informe, resulta evidente que los países de la región andina suponen el mayor área de producción de cocaína de todo el mundo, liderados por Colombia, Perú y Bolivia. Los grupos de narcotraficantes que operan en y desde esta región traba-

jan como sociedades compartidas con carácter transitorio cuando así se precisa, de forma que, cual multinacionales, se reparten las distintas actividades encaminadas en última instancia a obtener los inimaginables beneficios procedentes de la venta de la cocaína: unos se ocupan en el proceso de producción, de obtener los insumos químicos necesarios para el proceso químico de obtención de cocaína; otros, del transporte por vía marítima en yates o barcos nodriza; por supuesto, también intervienen en este proceso lucrativo quienes lavan los beneficios que reporta el delito y los introducen en el circuito financiero.

Cada vez resulta más complejo delimitar el marco de acción criminal de cada uno de estos grupos, de manera que, fruto de la globalización y las posibilidades que ofrecen los distintos mercados, unos y otros se entremezclan y subcontratan con un último propósito criminal.

Los esfuerzos que subraya este informe para promover el desarrollo alternativo, de la mano de Naciones Unidas para integrar regiones marginalizadas, no se limita a los cultivos que sustituyen a la cocaína en estas regiones. Pero, ¿podemos afirmar que estos programas, de marcado carácter preventivo, alcanzan los fines propuestos?

Como señala el Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Agencies, nuestro objetivo debe ser dismantlar estas organizaciones, privarlas de su liderazgo y del apoyo de quienes colaboran con ellas bien a través del lavado de activos o blanqueo de capitales bien a través del suministro de los precursores necesarios para la producción de las sustancias estupefacientes.

Resulta obvio que no podemos simplificar la solución, no podemos limitar nuestra respuesta a la mera acción policial por muy coordinada que resulte; como tampoco podemos concentrar todas las iniciativas en el contexto de la prevención. Es preciso primero, desde mi punto de vista, efectuar una reflexión profunda acerca de la estrategia internacional en materia de drogas, por qué no, una evaluación

de la aplicación de la Convención de Naciones Unidas para la lucha contra el tráfico de drogas de 1988, de la aplicación a nivel nacional y coordinada de la Convención de Palermo sobre delincuencia transnacional de 2000 y proponer iniciativas realistas y valientes.

Y, en segundo lugar, diseñar un programa de acción que identifique acciones complementarias de represión, policiales y judiciales, que permitan evaluar al final el número de organizaciones desmanteladas, de condenas, de capitales decomisados, de precursores intervenidos, a uno y otro lado, no sólo en la Unión Europea sino también, de manera coordinada, con los Estados de origen y de tránsito. Y en la base de esta acción, se requiere fomentar el conocimiento y confianza entre servicios de inteligencia, jueces y fiscales para intercambiar información y ejecutar acciones conjuntas.

Quizás se hace precisa una reforma institucional en determinados Estados, fortaleciendo la judicatura, su independencia, y la efectividad de las fuerzas de orden público para impedir que la corrupción penetre en ellas, tal y como apunta el INCSR.

De igual forma, estas acciones exigen una complementariedad desde el punto de vista de reducción de la demanda, desde la perspectiva de la producción, en última instancia para tratar de reducir tanto la producción como la demanda de estas sustancias.

5. PRINCIPALES OBSTÁCULOS EN LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y EL NARCOTRÁFICO

Como consecuencia de este escenario, del peligro que representa el narcotráfico y de la necesidad de plantear iniciativas más realistas, la Comisión Europea lanzó una misión de expertos bajo el nombre de “**Lucha contra las nuevas rutas de la cocaína en Latinoamérica, el Caribe y África Occidental**” en

el marco del Instrumento de Estabilidad para preparar el Programa de Acción en los años 2009-2011.

La Comisión Europea creó otros grupos de expertos en áreas como la lucha contra la delincuencia organizada, terrorismo o blanqueo de capitales bajo este Instrumento de Estabilidad. El presupuesto global de las misiones de expertos era de 1.530.000 €.

El objetivo de la misión de los expertos que constituían el componente de “lucha contra las nuevas rutas de la cocaína” era mejorar la eficacia en la lucha contra el tráfico de drogas a través de la acción conjunta, a nivel inter-regional, entre la Unión Europea y los países más representativos de Latinoamérica, el Caribe y África Occidental. Para ello, los expertos se entrevistaron en cada país con representantes de las instituciones responsables de la lucha contra el narcotráfico, tanto a nivel policial como judicial y político.

En el curso de estas misiones el grupo de expertos visitó Colombia, Venezuela, Panamá, Perú, Brasil y Ecuador en América Latina; Barbados, Trinidad, República Dominicana y Cuba en el Caribe; y Senegal, Togo, Cabo Verde o Guinea Bissau en África Occidental. Asimismo, por su evidente importancia y complementariedad, se completaron las misiones con visitas a la oficina del MAOC (N), Eurojust y ONUDD (Viena).

El grupo de expertos presentó en noviembre de 2008 un informe final del proyecto con una serie de recomendaciones a la Comisión Europea para la preparación primero del Plan de Acción 2009-2011, y posteriormente, de proyectos en estas áreas geográficas.

En este informe final de proyecto, se identificaban una serie de factores que dificultan la deseable y necesaria cooperación entre los países de América Latina, el Caribe, África Occidental y la Unión Europea:

1. **Escasa comunicación entre los países de América Latina, el Caribe y África Occidental.** En particular, las dificultades que atraviesa la relación entre Colombia y Venezuela, pero también entre

éste y los países del Caribe, ha facilitado la acción de los narcotraficantes que encuentran en el territorio venezolano la plataforma ideal para su ruta aérea y marítima hacia el Caribe primero, y finalmente a Europa.

2. **Corrupción.** La corrupción en el sector público tiene una incidencia muy significativa en este ámbito de la lucha contra la delincuencia en tanto que se extiende a agentes de los distintos servicios —policiales, aduaneros, militares— responsables de la lucha contra el narcotráfico. La ausencia de un régimen retributivo adecuado y de un código ético y sancionador eficaz facilita que la corrupción se introduzca y se fortalezca en el sistema.
3. **Ausencia de una acción coordinada entre los distintos Estados que padecen esta ruta,** cuyos efectos negativos se acentúan por la multiplicidad de actores y proyectos en la lucha contra el narcotráfico. De una parte, en cada uno de estos países se observa una pluralidad de agencias e instituciones que no se comunican entre sí y en consecuencia no optimizan sus recursos. Pero en segundo término, los distintos países de la Unión Europea, entre ellos España, lanzan iniciativas de apoyo y formación que no solo no se coordinan sino que se ignoran. Con el objetivo último de mejorar el flujo de inteligencia y el intercambio de información se han lanzado distintas iniciativas promovidas en unos casos por Naciones Unidas, en otros por la Unión Europea, en otras ocasiones compartidas y en alguna ocasión promovidas por distintos Estados miembros de la UE (Iniciativa de FR/ES/UK/ IT) que carecen de la deseable coordinación.
4. **Ausencia de un nivel adecuado de cooperación judicial entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea.** No existe una acción judicial conjunta y coordinada que permita dismantelar las organizaciones criminales (pese a la existencia de redes de cooperación judi-

cial y coordinación entre Latinoamérica y la Unión Europea, principalmente España, como Iberred o la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, se advierte que los jueces y fiscales piden una comunicación más ágil). Asimismo, muchos países carecen de una Fiscalía especializada en esta materia (es el caso de la República Dominicana) y allí donde existe, exige un fortalecimiento en el área de formación para adecuarla a los cambios legislativos pero también en el plano institucional (Venezuela, Panamá o Ecuador cuentan con una Fiscalía Antinarcóticos pero necesitan adaptarla a los cambios en el principio acusatorio y fortalecerla).

5. **Ausencia de complementariedad entre las iniciativas policiales y judiciales,** mientras la cooperación policial entre determinados Estados de la Unión Europea —España, Reino Unido, Francia, entre otros— y los países objeto de las misiones se desarrolla con cierta fluidez, apoyada en los agregados de Interior o en los oficiales de enlace desplazados a América Latina, el Caribe y África Occidental, no se percibe el mismo interés en la necesidad de una acción judicial conjunta a uno y otro lado (tan sólo España disponía de un Magistrado de Enlace en Colombia hasta principios de este año).
6. **Eurojust, UNODC y MAOC (N).** Las visitas a estas instituciones han demostrado que existe un trabajo compartido entre ellas con escasa comunicación. Durante la visita a UNODC se percibió que esta institución desarrolla iniciativas muy significativas en la lucha contra el tráfico de drogas tales como un Programa de control de contenedores o “Legal Advisory Programme” en el ámbito judicial. En el año 2002, Naciones Unidas informaba que sólo el 2% de los contenedores era objeto de control; en la actualidad la cifra ha aumentado pero no de forma significativa. Basta visitar el canal de Panamá y comprobar el flujo

de contenedores, una de las fuentes de ingresos más importantes del país hasta el punto que está prevista su ampliación en fechas próximas.

6. CONCLUSIÓN: EN BUSCA DE UNA ESTRATEGIA GLOBAL

La importancia de luchar eficazmente contra estos grupos de criminalidad organizada y reforzar esta lucha en Latinoamérica y en los países de tránsito ha justificado el mecanismo impulsado por la Comisión Europea a través de estas misiones. La preparación por parte de la Comisión Europea del Plan de Acción y subsiguientes iniciativas con forma de proyectos en las regiones mencionadas (2009-2011), permite subrayar la importancia de desarrollar acciones en este área.

Ahora bien, no podemos olvidar que por mucho que incidamos en la seguridad, en los aspectos represivos, **no puede existir seguridad sin desarrollo**. Y, al igual que tratamos de coordinar acciones con los países productores y Estados en tránsito en el ámbito de la persecución del delito, no podemos desconocer que las políticas de desarrollo alternativo también requieren del apoyo de todos los países que identifican el narcotráfico como una de las claves del crimen organizado.

Si recordamos las conclusiones del Informe de 2008 de Naciones Unidas, este informe concluía preguntándose qué habría ocurrido si se hubiera permitido la proliferación de sustancias estupefacientes, el opio, qué habría ocurrido sin la política de fiscalización internacional.

Quizás este es el momento de añadir otra reflexión: ¿subsisten las razones que justificaron la adopción de esta política de fiscalización internacional? Y si la respuesta fuera afirmativa, podríamos plantearnos otro interrogante: ¿basta con la ejecución de esta política de fiscalización o se hace preciso una revisión

que complemente y actualice la mera interdicción?

De la lectura de los respectivos informes de la Unión Europea y del Departamento de Estado de los Estados Unidos, podríamos concluir que en ambos casos se realiza una urgente llamada a la cooperación internacional, se alerta del peligro que para la comunidad internacional supone el narcotráfico; quizás una llamada más, desde luego no la última. Estamos seguros de que los informes de 2009 reiterarán estos aspectos.

Sin embargo, fuera de la, al menos aparente, contradicción de cifras entre uno y otro, resulta evidente que no estamos ganando la guerra contra el narcotráfico. Y no lo hacemos porque no importa el número de incautaciones que efectuemos, las detenciones que la policía lleve a cabo, ni siquiera, aunque pueda parecer polémico, el número de condenas o de miembros de la organización que ingresen en prisión a resultas de un exitoso procedimiento penal de los que se instruyen en la Audiencia Nacional contra el crimen organizado.

Y no importa porque ¿cuántas de esas sentencias condenatorias se traducen en paralelas investigaciones y condenas en otros países donde también opera la organización criminal? ¿Pensamos acaso que la organización que radica en Latinoamérica va a dejar de enviar contenedores cargados de droga por el mero hecho de que la policía incaute unos contenedores y detenga a sus socios en España? ¿Es que somos tan ingenuos que nos hacemos la foto con el alijo, nos ponemos la medalla cuando se condena en sentencia a los tripulantes del barco que introduce la droga, y pensamos que hemos alcanzado otro éxito en la lucha contra el narcotráfico? Ojo, no quiero decir que este trabajo sea innecesario, que carezca de valor. Lo que creo es que no es suficiente.

Y todas estas iniciativas, estas iniciativas policiales que comprenden investigaciones complejísticas, con verdadero riesgo para la vida, con áreas de derechos fundamentales que se ven involucrados, con una inversión económica importante, no son suficientes porque en

cierta medida estamos respondiendo sesgadamente al narcotráfico.

Cuando planteamos que los narcotraficantes evolucionan constantemente, se adaptan a nuevas rutas, introducen nuevas sustancias estupefacientes, aprovechan al máximo las nuevas tecnologías, colaboran entre ellos aprovechando los efectos de la globalización y la permeabilidad de las fronteras, reconocemos que ellos han recorrido la mitad del camino cuando nosotros, la sociedad, todavía está calentando los músculos para iniciar la carrera. Nosotros seguimos corriendo detrás de ellos, incapaces aún de adaptarnos al nuevo escenario de globalización.

¿Podríamos ser más eficaces —policías, jueces, fiscales— si la dotación de medios materiales y humanos fuera mayor? Resulta obvio que sí; la especialización es una de las claves para comprender la dimensión y las dificultades que plantea la lucha contra el narcotráfico. Así lo afirmaba Jose Luis Lopes da Mota, Presidente de Eurojust en el Simposio sobre seguridad y política de drogas celebrado en Río en 2008, subrayando la importancia de los tribunales especializados.

En última instancia, el éxito de nuestras iniciativas depende de nuestros objetivos. Si nos fijamos como objetivo un incremento en el número de incautaciones, estoy seguro que el año próximo lo conseguiremos con el esfuerzo de los servicios de inteligencia y de la cooperación policial. Si se trata de que se mantenga o se incremente el número de narcotraficantes condenados, por tanto, de concluir eficazmente la labor iniciada por la policía, los fiscales trabajamos ya para llevar ante los tribunales a estos delincuentes.

Ahora bien, si de lo que se trata es de algo más, de ser verdaderamente eficaz no sólo contra el narcotráfico sino contra el mundo criminal que representa, me parece que seguimos contemplando una parte del puzzle y nos faltan muchas otras piezas.

Creo sinceramente que es indispensable una estrategia global en materia de drogas, con un compromiso real y efectivo de todos los

Estados. Es cierto como apuntábamos al principio que algunos países están más sensibilizados que otros en esta materia pero, en mayor o menor grado, la responsabilidad compartida debe configurarse como punto de partida para cualquier acción.

Esta estrategia global que debe descender al terreno de iniciativas concretas, no sólo debería comprender iniciativas desde el punto de vista policial y judicial. En este ámbito, resulta necesario primero, actualizar, replantear la política de fiscalización internacional, y necesariamente, complementarlas con otras acciones.

¿Qué tipo de iniciativas? En el ámbito legislativo, se trata de articular de forma coordinada instrumentos que permitan ser más eficaces en la lucha contra la criminalidad organizada. Consiste, no sólo, pero también en evaluar el grado real de implementación de la Convención de Naciones Unidas de 1988, su aplicación efectiva en los Estados firmantes y no su mera transposición en la legislación nacional respectiva.

Desde esta estrategia se debería promover asimismo un enfoque multidisciplinar e integral, complementando igualmente estas medidas, de forma coordinada, con otras en el ámbito de la prevención y el desarrollo de las regiones que, por su situación de penuria, son presa fácil para los narcotraficantes.

Se trata igualmente, de atacar las propias raíces financieras del narcotráfico, acabando con espacios de impunidad, cortando los canales que permiten a estas organizaciones blanquear y en última instancia, disfrutar del patrimonio obtenido con este delito.

Como señalábamos anteriormente, una de las dificultades para adquirir una conciencia real del peligro que representa el narcotráfico es la identificación de sus víctimas. Excluyendo los casos de muertes violentas, y lacras para la salud, creo que la víctima es la propia sociedad, los Estados, las instituciones, organismos que no sangran, cuyo deterioro no se percibe fácilmente. Sin embargo creo que ha llegado el momento de que nos tomemos en serio la

lucha contra esta delincuencia, olvidemos las retóricas, las propuestas genéricas que sólo contribuyen a generar desconfianza y dejemos

de empujar como Sísifo, ciegos, la piedra hasta la cima de la montaña esperando que vuelva a caer.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- Informe anual sobre drogas de Naciones Unidas, 2008.
- Plan de Acción de la Unión Europea 2009-2012 en materia de lucha contra la droga, 2008/c 326/09, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 20 de diciembre de 2008.
- Informe de evaluación final del Plan de Acción de la Unión Europea 2005-2008, 13407/08 ADD 3.
- Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo “un área de seguridad, libertad y justicia al servicio del ciudadano” COM (2009) 262/4.
- Decisión Marco sobre el Exhorto Europeo de Prueba, 2008/978 JAI, L 350/72.
- Multi annual Indicative Programme 2009-2011 of the Instrument for Stability, Regulation (EC) No 1717/2006 of 15 November 2006 estableciendo el Instrumento de Estabilidad OJ L 237, 24.11.2006, Comisión Europea.
- International Narcotics Control Strategy Report, Marzo 2009, US Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs.
- ICOS —International Council on Security and Development—, *Symposium on New Approaches to Public Security and Drug Policy*, Rio de Janeiro, 25-27 Febrero 2008.
- La financiación del terrorismo de Al-Qaeda: mitos y realidades, *Inteligencia y Seguridad*, Revista de análisis y prospectiva, Nikos Passas y junio-noviembre 2007.
- Informe anual de Eurojust, 2008.

Fecha de recepción: 11 de octubre de 2009

Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2009