

Área: América Latina /Europa
ARI 77/2011
Fecha: 27/04/2011



La política comercial de la UE en la lucha contra las drogas en América Latina: 20 años de preferencias comerciales

Ana Torres *

Tema: Uno de los objetivos de la actual política comercial de la UE hacia los países en desarrollo es favorecer una reducción de la producción de drogas gracias a la concesión de un acceso preferencial al mercado europeo para los productos originarios de Bolivia, Colombia y Perú.

Resumen: El acuerdo comercial preferencial de la UE hacia los países en desarrollo contempla, desde 1990, un régimen especial para fomentar el abandono de la producción de drogas en los países andinos. Inicialmente fue un régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y tráfico de drogas, sustituido en 2005 por el régimen especial de estímulo al desarrollo sostenible y a la buena gobernanza. Este sistema se enmarca dentro de las acciones de la UE en la lucha contra las drogas, sirviendo como política complementaria a los programas de desarrollo alternativo (sustitución de cultivos) de la UE. Después de 20 años de preferencias comerciales y proyectos de desarrollo alternativo, tanto la producción como el consumo de cocaína se mantienen elevados.

Análisis:

El comercio en la lucha contra las drogas

En 1968 Richard Nixon anunciaba el inicio de la “guerra contra las drogas”, una estrategia intensificada en la década de 1980 durante las Administraciones de Ronald Reagan y George Bush. En esa época los esfuerzos de EEUU por combatir las drogas se centraban en atacar las fuentes de producción, considerando que el problema estaba sólo en la oferta. Fue en febrero de 1990 cuando EEUU reconoció la “corresponsabilidad” en la cumbre de Cartagena, aceptando que los países consumidores también eran responsables.

En cuanto a Europa (el segundo consumidor), aun no concedía especial importancia a la “lucha contra las drogas” en la década de 1980. Sin embargo, el interés de la UE por frenar los flujos de cocaína procedentes de los países andinos fue creciendo a medida que su consumo e incautaciones aumentaban. En los años 90 empezaron a intensificarse en la región andina los programas de sustitución de cultivos dirigidos por agencias de desarrollo estadounidenses, europeas, de Naciones Unidas o por ONG. La política de sustitución tardó poco en mostrar su debilidad debido a la dificultad para encontrar

* Candidata a doctora en ciencias políticas por la Universidad Complutense de Madrid

productos sustitutivos con una rentabilidad comparable a la de la hoja de coca y que además tuvieran un mercado estable.

La ONU, en un intento por estimular la viabilidad económica de los “productos de sustitución”, pidió fijar preferencias comerciales para los países andinos. EEUU aprobó en 1991 la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la UE estableció en 1990 un régimen comercial especial de lucha contra la producción y tráfico de drogas destinado a Bolivia, Colombia y Perú.

De esta forma, a partir de los años 90 las preferencias comerciales se presentaron como una herramienta capaz de favorecer una disminución de los cultivos ilícitos a través de dos vías: como complemento a las políticas de sustitución de cultivos y como estímulo a las exportaciones de productos de otros sectores, fomentando así la diversificación productiva de los países afectados por la producción de cocaína y heroína.

Veinte años más tarde, las preferencias comerciales continúan siendo una de las bases de la política internacional de lucha contra las drogas. Esta consolidada idea de que el comercio internacional puede contribuir a una reducción de los cultivos ilícitos y otras actividades ilegales responde a la aceptada noción de que la liberalización comercial puede impulsar el desarrollo. El importante papel del comercio internacional está reflejado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio –que ambicionan la reducción de la pobreza en el mundo para 2015– donde el objetivo nº 8 incluye expresamente la “puesta en marcha de un sistema de comercio abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio”.

La estrategia europea en “la lucha contra las drogas”

La creciente importancia de Europa en el tráfico internacional de drogas debido a su papel de consumidor ha conducido al desarrollo de una estrategia destinada a frenar la producción y el consumo de drogas. En lo que respecta al consumo, la tendencia más actual es la prevención y la despenalización, mientras que para reducir la oferta de cocaína (además de reforzar la cooperación policial entre los países europeos para facilitar las incautaciones) la UE ha desarrollado una política de cooperación en Bolivia, Colombia y Perú que concede mucha importancia a los proyectos de sustitución de cultivos, también denominada desarrollo alternativo. Estas políticas, de “reducción del daño” en los países consumidores y ayuda al desarrollo en los países productores responden al principio de “responsabilidad compartida” adoptado por la UE.

El vínculo que la política de cooperación europea establece entre desarrollo y producción de sustancias ilícitas sitúa a la lucha contra las drogas como eje fundamental en materia de seguridad en América Latina. Por eso, en los países andinos, la reducción de la oferta de drogas es una de las actuales prioridades de la cooperación, siendo la ayuda al desarrollo y los intercambios comerciales las principales acciones destinadas a reducir los cultivos ilícitos en Bolivia, Colombia y Perú.

Actualmente la Comisión Europea desarrolla en América Latina varios proyectos relacionados con las drogas que contemplan la elaboración de estrategias en el continente para reducir su tráfico y estrategias para frenar la producción en la región andina, así como proyectos de fortalecimiento institucional, apoyo de los planes nacionales de lucha contra las drogas y proyectos de desarrollo alternativo en los tres países productores. A esta estrategia de cooperación en materia de drogas se le suma la política comercial de la UE, que pretende contribuir al éxito de la sustitución de cultivos a

través del fomento de las exportaciones de los productos agrícolas originarios de los países andinos al mercado europeo.

El sistema de preferencias de la UE

Con el objetivo de favorecer la estabilidad económica de los países amenazados por la producción y comercio de drogas, la UE estableció, en el marco del Sistema de Preferencias Tarifarias Generalizadas (SPG), un régimen especial de lucha contra la producción y el tráfico de drogas que formaba parte de un esquema de preferencias arancelarias que contemplaba un régimen general y cuatro regímenes especiales (lucha contra la producción y el tráfico de drogas, fomento de la protección de los derechos de los trabajadores, fomento de la protección del medio ambiente y régimen especial a favor de los países menos desarrollados).

El régimen SPG “drogas”, acordado unilateralmente por la UE a Bolivia, Colombia y Perú en 1990 (posteriormente ampliado a Venezuela, a los países miembros del mercado común centroamericano y a Pakistán) concedía un acceso libre de aranceles para todos los productos industriales y textiles y para un grupo importante de productos agrícolas.

Después de que la OMC reconociese la ilegalidad del “SPG drogas” –a raíz de la queja que la India interpuso en 2002 (fundamentada en que el requisito de tener problemas relacionados con la producción de drogas era un factor poco objetivo para otorgar preferencias a terceros países)– la Comisión Europea adoptó nuevas orientaciones en su esquema de preferencias para el período 2006-2015: a tres de los regímenes especiales del SPG (lucha contra las drogas, protección de los derechos de los trabajadores y protección del medio ambiente) les sucedió el régimen de estímulo al desarrollo sostenible y el buen gobierno (denominado SPG+). El régimen, al que actualmente se acogen 16 países, exige que todo país beneficiario deba estar considerado en la categoría de “país vulnerable”¹ y está obligado a la puesta en marcha y ratificación de 11 convenciones internacionales relativas a los Derechos Humanos, los derechos de los trabajadores, la protección del medio ambiente y la lucha contra la corrupción y los psicotrópicos y estupefacientes.² La idea es combatir la producción de drogas por dos vías: de un lado mediante el condicionamiento de poner en marcha medidas que fomentan la buena gobernanza y de otra parte mediante la concesión de un acceso preferencial al mercado de la UE.

Tanto en su versión SPG “drogas” como en su versión SPG+, Bolivia Colombia y Perú, los principales productores mundiales de cocaína, se han beneficiado de este régimen desde sus inicios hasta la actualidad.

¹ País no clasificado por el Banco Mundial como país de ingresos elevados durante tres años consecutivos y con una economía poco diversificada.

² Las convenciones que aluden a los estupefacientes son: Convención única de la ONU sobre Estupefacientes (1961), Convención de la ONU sobre Sustancias Psicotrópicas (1971), Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988)

Figura 1. Esquema del Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE

| | |
|--|--|
| Régimen general | Reducción parcial de los derechos de la tarifa aduanera común para los productos sensibles y reducción total para los no sensibles |
| Régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno | Liberación total de los derechos de la tarifa aduanera común para los productos sensibles y no sensibles (con excepciones según productos) |
| El régimen especial a favor de los países menos desarrollados (PMD) | Acceso sin cotas ni aranceles al mercado de la UE (a excepción de armamento y municiones) |

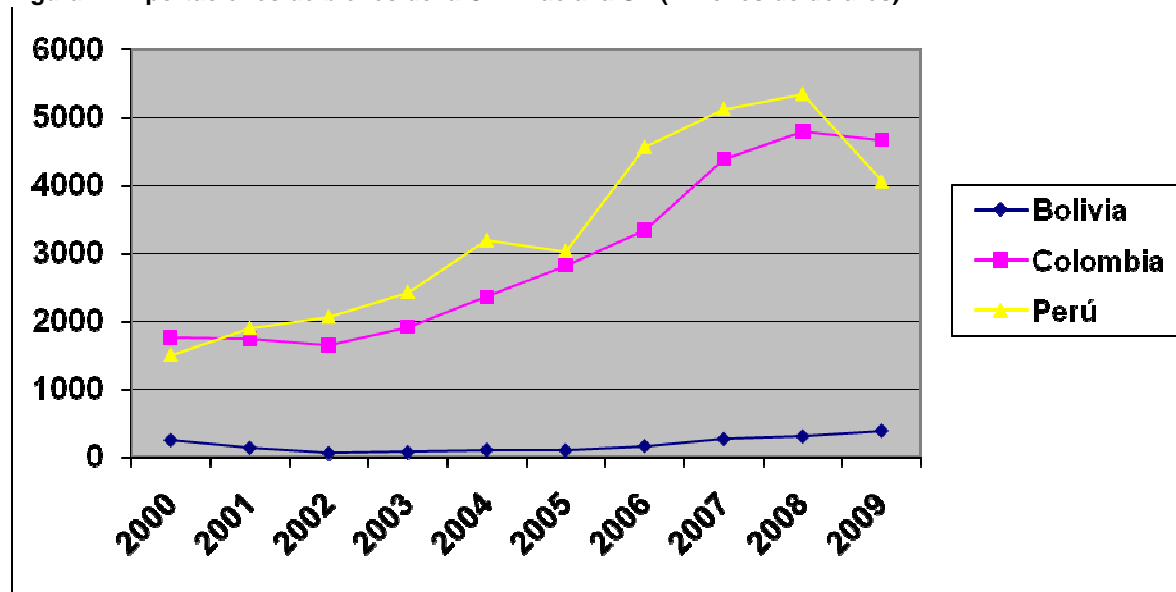
Este sistema, vigente hasta ahora, mantiene el mismo esquema desde 2005, aunque ha conocido algunas modificaciones. Así, a partir de enero de 2011 ha entrado en vigor un nuevo reglamento que simplifica las reglas de origen, facilitando el acceso de los países en desarrollo a las preferencias comerciales.

Por lo tanto, la actual política comercial de la UE da continuidad al sistema de preferencias como principal herramienta para integrar a los países en desarrollo en un sistema de comercio internacional que en teoría debería fomentar su desarrollo económico y social. En el caso del SPG+, los objetivos son aún más ambiciosos, ya que además de contribuir a una disminución de la pobreza gracias a un aumento de los intercambios comerciales, incluye la contribución a erradicar la producción de drogas.

Dos décadas de preferencias

Desde 1990, cuando se estableció el SPG, los intercambios comerciales entre los países de la Comunidad Andina (CAN) y la UE han evolucionado positivamente, de forma que las exportaciones de la CAN han aumentado considerablemente, sobre todo en la última década. No obstante, en el caso de los tres principales productores de cocaína, son Colombia y Perú quienes han estimulado sus exportaciones, mientras Bolivia no ha conocido grandes cambios en la última década.

Figura 2. Exportaciones de bienes de la CAN hacia la UE (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos de la CAN.

A pesar del aumento de los intercambios comerciales y su estímulo a ofrecer facilidades para que los productos de los países andinos obtengan un acceso preferente al mercado europeo (con los posibles beneficios que los intercambios comerciales puedan aportar), parece que nada va a cambiar con respecto al tráfico de drogas, ya que, atendiendo a las estadísticas e informes sobre consumo y producción de cocaína publicadas por la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC), es evidente que combatir la producción de drogas no es uno de los beneficios que el SPG+ haya aportado.

El instrumento comercial de la UE (SPG drogas y luego SPG+) –que, *a priori*, debería facilitar un aumento de la rentabilidad de los productos agrícolas para que su cultivo pudiera ser viable y atractivo para los agricultores que abandonan la coca– no se ha revelado eficaz para tal propósito. Esta evidencia pone de manifiesto que para que el comercio internacional pueda aportar ventajas en este ámbito es necesario que las políticas comerciales vayan acompañadas de otras políticas de desarrollo además de la sustitución de cultivos (como el desarrollo de infraestructuras, la mejora de los transportes, políticas de desarrollo económico y social, etc.).

Si bien es cierto que las preferencias comerciales y el desarrollo alternativo conviven con las políticas de fumigación de cultivos en Colombia (siendo éstas un obstáculo para la correcta aplicación de las políticas de cooperación), también existe una falta de coherencia en las acciones de la UE en los países andinos, como la promoción de productos sustitutos que no van a encontrar sitio en el mercado internacional debido al proteccionismo de los países desarrollados. Esta falta de coherencia queda ejemplificada con el caso de las bananas que, aunque es un producto utilizado como sustituto de la coca en los proyectos de desarrollo alternativo, forma parte de una serie de productos agrícolas que, por motivos proteccionistas, no se benefician de la liberación total de los aranceles que concede el SPG+. Por lo tanto, el impacto de este instrumento también está limitado por las medidas proteccionistas establecidas por la Política Agraria Común de la UE.

En definitiva, la incompatibilidad entre las políticas de desarrollo alternativo y las represivas, la falta de financiación para las políticas de cooperación y la falta de coherencia de políticas para el desarrollo, se presentan como argumentos que pueden explicar por qué el SPG+ de la UE no ha dado los resultados esperados.

No obstante, a la hora de considerar la posible eficacia del instrumento comercial no sólo se debe tener en cuenta la capacidad del comercio internacional para estimular la viabilidad de ciertos productos agrícolas. Si lo que se pretende es encontrar un mercado para productos sustitutos a la hoja de coca capaces de asegurar los ingresos de los agricultores, hay que tener en cuenta la capacidad que la industria ilegal tiene para subir el precio de la hoja y base de coca (o mantenerlo estable) así como las garantías que ofrece a los productores para mantener sus ingresos, asegurándoles la compra del producto final además de otras facilidades como el aprovisionamiento de insumos, tecnología, infraestructuras y facilidades de transporte. A esto se le suma la capacidad de la industria ilegal para desplazar sus cultivos a otras áreas de la misma región y las mejoras tecnológicas en el procesamiento de la cocaína, que han aumentado sus rendimientos, así como la capacidad de descentralización y deslocalización que han mostrado las organizaciones criminales, convirtiéndose en pequeñas organizaciones (cartelitos) después del desmantelamiento de los grandes cárteles colombianos y más recientemente dispersándose hacia las regiones de tránsito de drogas, de forma que los

mexicanos se impusieron hace tan solo una década como los encargados del tráfico de cocaína a EEUU, labor que anteriormente realizaban los cárteles colombianos.

En definitiva, aunque en la teoría la sustitución de cultivos y el comercio se presenten como políticas capaces de disminuir la producción de drogas, en la práctica hay que tener en cuenta otros factores como el funcionamiento (desconocido y poco previsible) del mercado de las drogas, ya que, a pesar de todas las políticas que han tratado de destruirlo, ha sido capaz de adaptarse para seguir en funcionamiento.

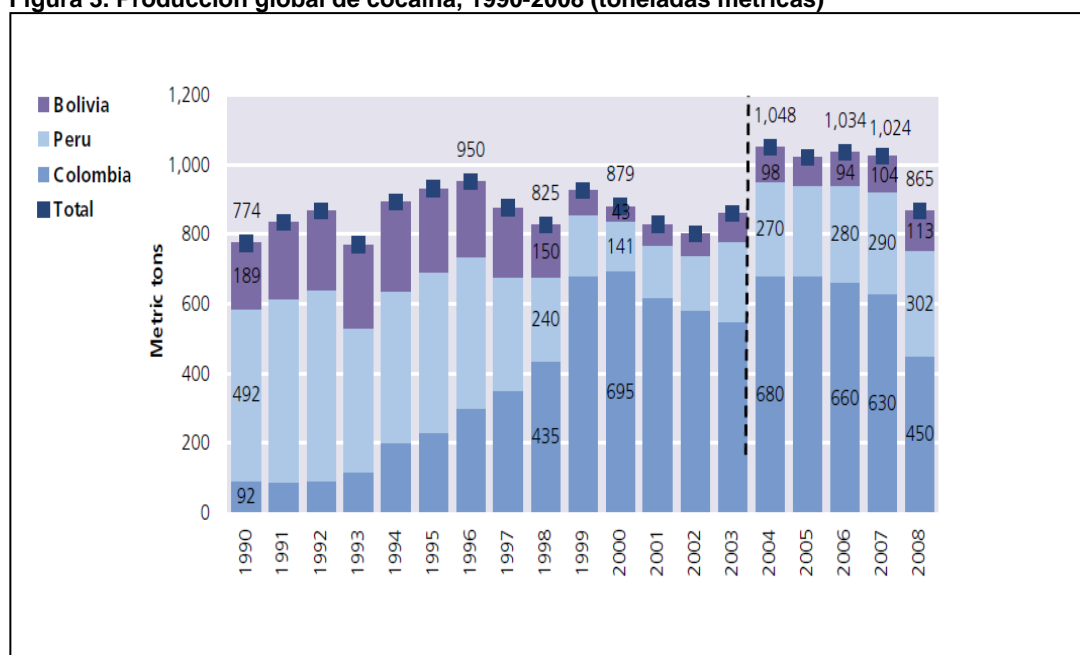
El diseño de las políticas

Aunque se han conocido cambios en la producción propiciados por las políticas de reducción de la oferta de drogas (especialmente las de erradicación), la evolución en el cultivo de drogas muestra que su desplazamiento geográfico es un fenómeno constatado. En la época en la que el cultivo de hoja de coca disminuyó en Bolivia y Perú (en la década de 1990) aumentó enormemente en Colombia, país que inicialmente sólo se ocupaba del refinamiento de la hoja de coca importada de Bolivia y Perú. Algo parecido ocurrió con el opio: cuando su producción se redujo en Myanmar, aumentó en Afganistán.

En la última década se invirtió de nuevo el cultivo en la región andina y se ha registrado una disminución de la superficie dedicada al cultivo de coca en Colombia (principal productor durante los últimos años) a la vez que se ha producido un importante aumento en Perú y Bolivia. Los datos más recientes muestran el desplazamiento de los cultivos y producción dentro de la misma región, ya que, aunque en 2009 la coca y cocaína han seguido disminuyendo en Colombia, su cultivo y producción han aumentado en Bolivia y Perú.

Después de 20 años de preferencias comerciales y de políticas de sustitución de cultivos, la producción y el consumo de cocaína no han experimentado grandes cambios, la disminución de la producción en determinadas áreas se ha visto compensada por el aumento en otras dentro del mismo país o en sus vecinos, de forma que, a nivel global, se ha mantenido elevada desde principios de los años 90 hasta la actualidad. En consecuencia, estas medidas no han resultado eficaces; especialmente si atendemos al objetivo fijado en la Asamblea General de la ONU de 1998, que aspiraba a “eliminar o reducir significativamente para 2008 los cultivos ilícitos del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para opio”. Objetivo que, tal y como muestran los datos publicados por la UNODC, quedó muy lejos de cumplirse, ya que en el período 1998-2008 la producción potencial de opio aumentó un 78% y la producción potencial de cocaína un 5%. Tras los desastrosos resultados de una década de esfuerzos para reducir la oferta y demanda de drogas, los Estados miembros han decidido continuar los esfuerzos; ahora la nueva fecha para eliminar o reducir de forma significativa la oferta y demanda de drogas es 2019 y las acciones para conseguir tal objetivo siguen siendo las mismas que en la década anterior: proseguir con los proyectos de cooperación al desarrollo y fomentar el comercio internacional, manteniendo la continuidad de las preferencias comerciales como política de desarrollo.

Figura 3. Producción global de cocaína, 1990-2008 (toneladas métricas)



Fuente: UNODC.

Para analizar el SPG de la UE y su capacidad para favorecer una reducción de la producción de drogas, se debe considerar esta medida dentro de un conjunto de políticas destinadas a la reducción de cultivos ilícitos cuyo diseño responde a la interpretación de las causas que se consideran originarias del problema.

Las políticas de reducción de la oferta (tanto las de desarrollo de la UE como las represivas de EEUU) tienen por objetivo aumentar la rentabilidad de los cultivos legales, considerando así que la elevada rentabilidad de los cultivos ilícitos con respecto a los productos legales es la principal causa del cultivo y producción de drogas.

En efecto, el objetivo de las actuales políticas es eliminar la rentabilidad de la producción y tráfico de drogas: los programas de sustitución de cultivos y preferencias comerciales buscan aumentar la rentabilidad de los productos de sustitución, mientras que la erradicación de cultivos busca aumentar los costes de producción con un aumento de los riesgos incurridos por los productores.

Si bien es obvio que la rentabilidad que aporta la coca con respecto a otros cultivos es un factor que explica por qué se producen drogas, es evidente que no puede ser el único motivo que explica el cultivo de drogas en la región andina (además de la rentabilidad se consideran de gran importancia los factores socioeconómicos: pobreza y desigualdad de recursos, caída de los precios internacionales de los productos agrícolas, marginalidad y aislamiento de ciertos grupos de la población, débil presencia del Estado en las áreas donde se cultiva, conflictos armados, etc.).

La actual estrategia de la UE destinada a reducir el cultivo de drogas, en la que se incluyen las preferencias tarifarias, está tratando de solucionar el problema atacando tan sólo una de sus causas (la rentabilidad), pasando por alto que es imposible que ésta sea la única que conduce a un país a desarrollar ventajas para la producción de drogas. La limitación de esta premisa parece evidente cuando se cuestiona ¿cómo explicar la

enorme concentración geográfica de los cultivos de cocaína? o ¿por qué de entre todos los países con las condiciones climáticas adecuadas sólo Bolivia Colombia y Perú se han especializado en la producción mundial de cocaína? Además del aludido “uso tradicional”, es evidente que son muchos los factores que han provocado que los tres países tengan el monopolio de la producción de cocaína.

Conclusiones: El fracaso de las políticas comerciales y de desarrollo alternativo abre las puertas a dos ideas sobre las actuales políticas de la UE: (1) se puede considerar que las políticas de reducción de oferta no han dado los resultados esperados debido a una mala aplicación de las mismas, pero podrían funcionar si se mejoran; y (2) el fracaso de las políticas encuentra su causa en una mala comprensión del mercado mundial de drogas ilegales y, por lo tanto, el problema estaría en el diseño de tales políticas.

La primera idea sostiene que con una mayor voluntad política tanto por parte de los países consumidores como productores, una mejora en las inversiones en proyectos de desarrollo alternativo y una continuidad de las políticas comerciales acompañadas de otras políticas de desarrollo rural e institucional, es posible terminar con la producción de drogas. Desde esta óptica, las preferencias tarifarias pueden resultar eficaces. No obstante, la incompatibilidad de políticas de erradicación forzosa y las de desarrollo alternativo seguirían siendo un obstáculo, por lo que haría falta una mayor coordinación a nivel internacional.

La segunda idea sostiene que las preferencias comerciales, siendo parte de un conjunto de acciones destinadas a la reducción de cultivos ilícitos, no tienen la capacidad para conseguir frenar la producción de drogas, ya que están basadas en una errónea o incompleta interpretación de las causas por las que se cultivan y producen drogas.

En cualquier caso, ni las políticas prohibicionistas y represivas de EEUU (fumigación de cultivos y represión del consumidor) ni las políticas de desarrollo de la UE han logrado frenar el consumo y producción de cocaína. Mientras, el tráfico de drogas continúa siendo uno de los grandes problemas de América Latina. Si bien se puede argumentar que las políticas de reducción de la oferta han servido para que el problema no aumentase, los objetivos esperados están demasiado lejos de cumplirse y los pequeños éxitos de estas políticas sólo han sido locales y coyunturales (la reducción de cultivos en ciertas áreas se ha visto compensada por el desplazamiento de los mismos y la producción de cocaína se mantiene elevada).

El traslado de los cultivos de coca dentro de la misma región cuestiona la eficacia de las políticas de reducción de la oferta y a su vez pone de manifiesto que la producción de cocaína se hace de forma conjunta en Bolivia, Colombia y Perú, de forma que a la hora de analizar los resultados de las políticas hay que verlos como una región que produce cocaína y no como tres países aislados.

Aunque actualmente continúan las mismas políticas que hace 20 años en la región andina, la credibilidad de su éxito es cada vez menor y el debate en torno a la legalización aparece cada vez en más ámbitos. La posibilidad del desarrollo de productos alternativos que sustituyan a las plantas de coca parece cada vez más complicada debido a la rentabilidad de la planta ilegal y a la escasa viabilidad de los productos legales, que, ni con preferencias comerciales encuentran sitio en los mercados internacionales.

Debido a la escasa efectividad de las actuales políticas, es posible que sea el momento de considerar un cambio en la estrategia de las políticas internacionales destinadas a reducir los daños derivados de la producción de drogas ilegales.

Ana Torres

Candidata a doctora en ciencias políticas por la Universidad Complutense de Madrid