



17th St. & Constitution Avenue N.W.
Washington, D.C. 20006
Estados Unidos de América

**COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL
CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS**

CICAD

Organización de los Estados Americanos

T. 202.458.3000

www.oas.org

Secretaría de Seguridad Multidimensional

QUINCUAGÉSIMO OCTAVO PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES

Del 11 al 13 de noviembre de 2015

Trujillo, Perú

OEA/Ser.L/XIV.2.58

CICAD/doc.2214/15

**16 de noviembre de
2015**

Original: Español

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA LUCHA
CONTRA EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS ILÍCITAS**

58° PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS (CICAD)

La cooperación internacional para la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas

Manuel Rodríguez Cuadros¹

La cooperación internacional históricamente se ha originado en el contexto de las políticas de desarrollo. Se refiere básicamente a las iniciativas que desarrolla la comunidad internacional para promover el desarrollo de los países receptores de ayuda. Es una transferencia de recursos financieros, tecnologías, recursos humanos, conocimientos, habilidades o experiencias que se suponen coadyuvan al desarrollo de los países receptores. Su fundamento es la solidaridad internacional con los países más pobres. Se origina en las ayudas alimentarias del siglo XIX. La actual teoría y práctica de la cooperación internacional se origina después de la post guerra mundial, especialmente con la creación del FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, como el BID. Últimamente se han consensado principios y normas de la cooperación internacional post moderna en la Declaración de París de 2005 y la agenda de Acción de Accra de 2008.

En ese contexto, el de la cooperación para el desarrollo existe una tendencia para concentrarla en los países menos avanzados y excluir de la cooperación no reembolsable a los países en desarrollo de renta media.

De manera coherente con este planteamiento, desde el punto de vista estadístico y de las variables de medición de la cooperación o ayuda oficial al desarrollo, las transferencias en materia de lucha contra las drogas se incluyen como un componente de la ayuda oficial para el desarrollo.

Siempre bajo esta concepción – que hay que superar-, el último informe de las Naciones Unidas sobre el problema de las drogas, correspondiente al 2015, señala que “los desembolsos brutos de fondos para el desarrollo alternativo de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han disminuido en un 71% desde la aprobación en 2009 de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las drogas. El informe añade que en el 2013, los desembolsos destinados a fondos para financiar el desarrollo alternativo “apenas representaron el 0,1% de la asistencia mundial para el desarrollo” .²

Esta es la situación formal actual. Y digo formal porque en la práctica de la cooperación anti drogas existen desarrollos que superan y exceden este marco de referencia, propio de la ayuda para el desarrollo, pero ajeno - a mi juicio – a la naturaleza socio- económica, política y jurídica de la cooperación internacional en materia de lucha contra las drogas ilícitas.

¹ Ministro de Relaciones Exteriores del Perú (2003-2005), ex embajador ante la OEA, negociador del Perú de la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Estupefacientes, Viena 1988. Embajador del Perú ante la Unesco y Presidente de Instituto Latinoamericano de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales

Es un error jurídico, socio-económico y político concebir y contabilizar la cooperación anti drogas ilícitas como parte de la cooperación internacional para el desarrollo.

Son dos tipos de cooperación de naturaleza muy distinta. La cooperación internacional para combatir el problema mundial de las drogas, tiene su propia especificidad, un origen, una naturaleza y un destino totalmente diferenciado, distinto a los de la cooperación para el desarrollo.

Esta – la cooperación para el desarrollo - se origina en los inicios de la post guerra en la disparidad de los grados de desarrollo entre los países, se sustenta en criterios de solidaridad, supone un país donante y un país receptor de la ayuda. Una acción volitiva de entidades estatales (países industrializados) que canalizan recursos para coadyuvar el problema de otros, esencialmente la pobreza.

La cooperación para luchar contra el problema mundial de las drogas, no tiene esos orígenes históricos ni posee esas características. Surge, en realidad solo a partir de 1961 como una necesidad para resolver problemas comunes de los países afectados por un fenómeno social y económico específico: el creciente consumo, producción y tráfico ilícito de drogas y estupefacientes. En un principio con la suscripción

No se trata de la ayuda de un país industrializado a un país en desarrollo, sustentada en la solidaridad internacional, que implica la existencia de un país donante y un país receptor de la donación.

En ese sentido la división entre países productores, consumidores y de tránsito, utilizado hasta la década de los 80 no es descriptiva del objeto de la cooperación ni de la naturaleza del problema. Se trata en realidad de una cooperación entre países afectados por el problema mundial de las drogas. Unos más afectados por el consumo, otros por la producción ilícita o el tráfico. En un principio, partir de la suscripción de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, constreñida a compromisos y acciones comunes relativas al tratamiento y rehabilitación de los consumidores de drogas.

Posteriormente, a partir de 1988, con la entrada en vigencia de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988⁵ la acción común – es decir la cooperación internacional- se amplió a la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias sometidas a fiscalización internacional, la represión del narcotráfico, la armonización y fortalecimiento de las legislaciones internas, el blanqueo de capitales, el embargo preventivo de registros financieros y comerciales, la extradición de narcotraficantes, la remisión de actuaciones penales, la asistencia judicial recíproca y la vigilancia de las sustancias químicas que se suelen utilizar para la fabricación ilícita de drogas.

Los países afectados por el problema mundial de las drogas, decidieron en la Convención de 1988, independientemente de sus grados de desarrollo, regímenes políticos e intereses diferenciados de naturaleza, ideológica, política o comercial, trabajar de manera concertada y colectiva, cooperar entre sí para poner freno a la producción y el tráfico ilícitos y el uso indebido de drogas y enfrentar los aspectos sanitarios, sociales y penales del comercio de drogas ilícitas.

La Convención de 1988 estableció que las acciones internacionales y nacionales – obviamente incluido el financiamiento de las mismas – para combatir el problema mundial de las drogas constituye una responsabilidad compartida de todos los países y sociedades afectadas. Antes, en 1984, la Asamblea General de las Naciones Unidas ya había afirmado la existencia de una responsabilidad colectiva y estableció que el problema mundial de las drogas tenía interrelaciones funcionales con el desarrollo económico y social. El principio se reafirmó en el decimoséptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dedicado a la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en 1990.

Finalmente en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General los Estados Miembros reconocieron que la acción contra el problema mundial de las drogas era una responsabilidad común y compartida.

El principio de la responsabilidad común y compartida ha sido reconocido por el propio Consejo de Seguridad en relación a los casos de tráfico de drogas en Afganistán y el África occidental. Y los diversos órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales regionales, como la propia CICAD han incorporado el principio a sus decisiones jurídicas y sus planes de acción.

El principio ha sido incorporado así al derecho internacional consuetudinario en materia de cooperación frente al problema de la producción, el consumo y el tráfico ilícito de drogas y estupefacientes. Hoy es una realidad jurídicamente reconocida y constituye el principio central de la acción internacional de lucha contra las drogas ilícitas en todas sus manifestaciones.

La responsabilidad común y compartida explica la naturaleza cualitativamente distinta entre la cooperación para el desarrollo y la cooperación internacional en la lucha contra las drogas ilícitas. En este último caso no se trata de transferencias bajo el concepto de ayuda internacional, sino del cumplimiento de obligaciones individuales pactadas para resolver problemas comunes, que afectan a las sociedades y a los estados de todos los estados que establecen esa relación de cooperación.

Por ello, el principio es el marco de referencia jurídico esencial para el establecimiento de una alianza de cooperación entre una “multiplicidad de interesados sobre la base de una percepción común de un problema compartido, un objetivo común y la necesidad de alcanzar ese objetivo mediante una acción común y coordinada.”

El carácter común de la responsabilidad pactada hace referencia a la existencia de un interés compartido que comprende principalmente a los estados concernidos, pero que no se agota en la cooperación inter-estatal, sino que comprende además de las instituciones públicas al sector privado, a las instituciones, a las empresas, a las organizaciones no gubernamentales, las comunidades locales y la sociedad civil. Es una alianza que compromete a la sociedad política y a la sociedad civil. Significa, en ese sentido, un acuerdo que compromete estrategias transfronterizas, bilaterales, sub regionales, regionales y globales.

En ese sentido la cooperación internacional para luchar contra la producción, el tráfico y el consumo ilícitos de drogas y estupefacientes es pactada, se origina en un acuerdo internacional libremente consentido; integral, se refiere a todos los ámbitos y procesos en que se expresa el problema mundial de las drogas, medidas de control, reducción de la oferta, interceptación y salud pública y abarca todos los ámbitos de la vida social económica y política, de donde se deriva su interrelación con el desarrollo sustentable; es intersectorial pues compete a todos los ámbitos de la estructura del estado y supone un accionar articulado y concertado; y es descentralizada pues no solo compete a los Estados centrales, sino crecientemente a los gobiernos subnacionales (estatales, regionales y locales), a las empresas, a las instituciones y a la sociedad civil.

Supone una red de alianzas de geometría variable, en la que el costo de la lucha contra el problema mundial de las drogas debe ser compartido. Por ser el problema de las drogas una realidad que no solo atañe al mercado, sino a las estructuras sociales, a las relaciones políticas y de poder, a la estructura institucional de los países, a sus regulaciones jurídicas ya la vida de las poblaciones, la cooperación internacional sobre lucha contra las drogas ilícitas debe ceñirse al respeto de una serie de principios que se derivan de los distintos instrumentos normativos- convencionales y no convencionales – que se han aprobado en el ámbito de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales regionales y subregionales, así como del derecho internacional general. Esos principios son:

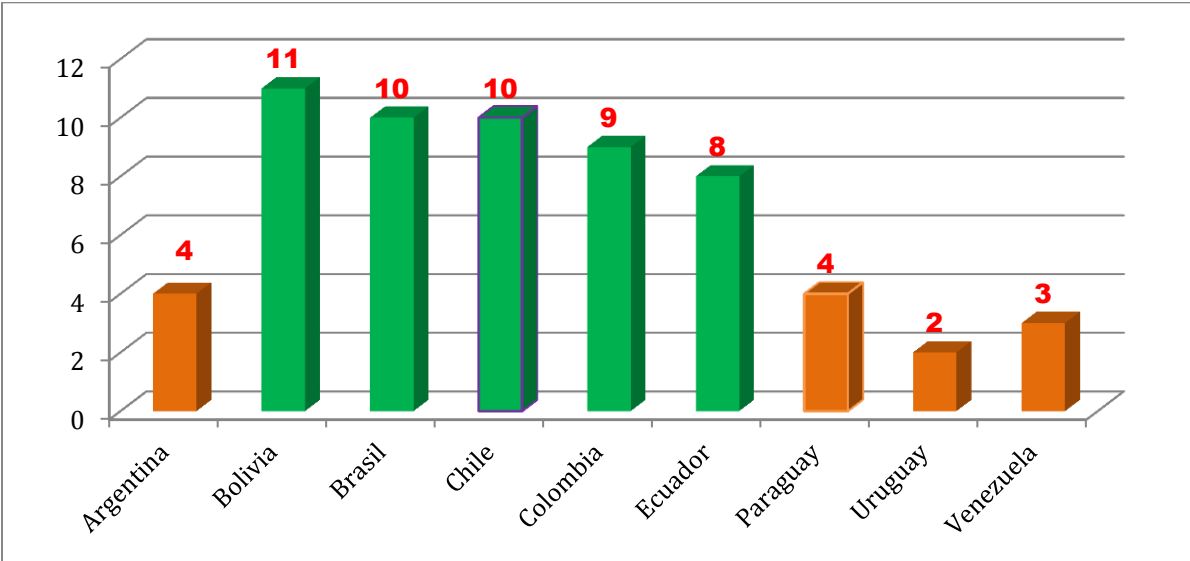
- a. Responsabilidad común y compartida
- b. Respeto a la soberanía y jurisdicción nacional de los Estados
- c. Integralidad y multifuncionalidad
- d. Alineamiento de las estrategias globales y regionales a las prioridades y políticas nacionales
- e. Especificidad nacional
- f. Evidencia científica
- g. Respeto a los derechos humanos en su concepción de indivisibilidad entre derechos individuales y económicos y sociales.
- h. Costos compartidos
- i. Eficacia medida por resultados

Las modalidades de la cooperación internacional anti drogas se refieren a todos los ámbitos y espacios de la cadena de la producción ilícita, el consumo, el tráfico ilícito y el accionar delictivo del narcotráfico. Y las prioridades se deben establecer en función de las características con que el problema se presenta en la realidad de cada país. Desde el punto de vista de los flujos de cooperación siempre suponen dos fuentes o mas activas de transferencia de recursos, independientemente que uno o mas partes aporte el financiamiento y la otra u otras los recursos humanos, las capacidades administrativas o recursos técnicos o de equipos. El elemento “dono” en principio no existe en la cooperación internacional anti drogas, pues las dos partes siempre contabilizan aportes y transferencias. Es la expresión del principio de responsabilidad común y compartida. Desde el punto de vista de los actores la podemos clasificar como inter estatal o descentralizada, según los participantes sean Estado y / o organizaciones intergubernamentales o descentralizado si incluyen a los gobiernos sub nacionales o los actores no estatales. Comprende todo tipo de flujos Norte-Norte- Sur – Sur, trilateral plurilateral, subregional; regional o global. Por su propia naturaleza los espacios transfronterizos de la cooperación vienen adquiriendo una fuerte incidencia.

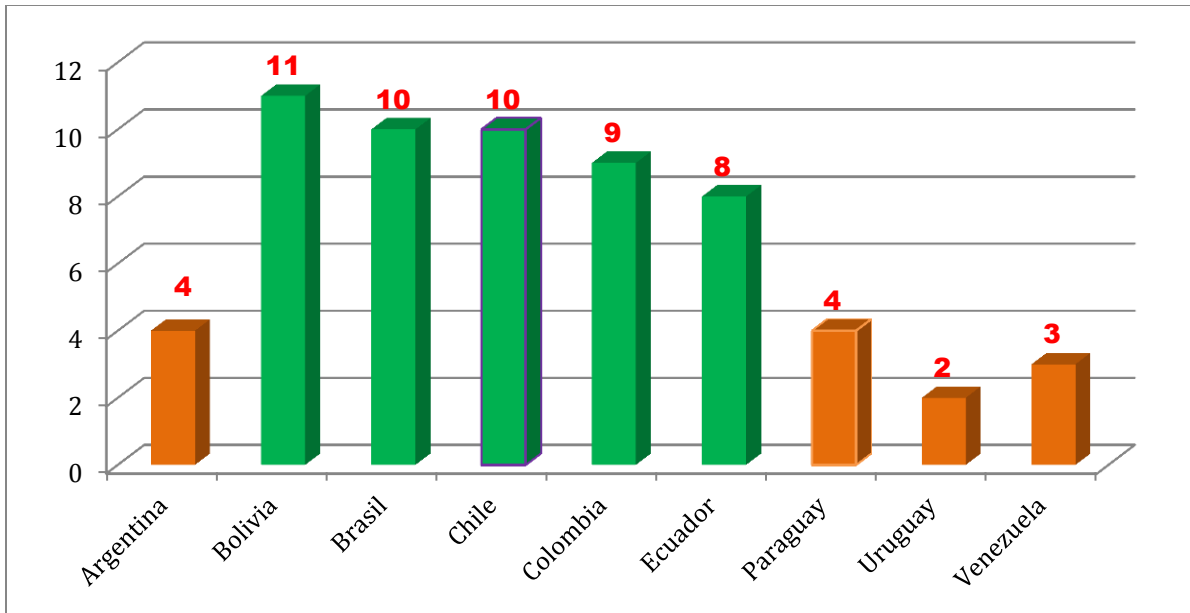
En el caso peruano, los flujos de cooperación se están alineando con el eje central de la estrategia de desarrollo alternativo integral y sostenible. Desde el punto de vista financiero es el foco de concentración. Asimismo hay una preocupación sistemática para que el aporte externo se alinee, asimismo con las prioridades de la estrategia nacional. Es el caso, por ejemplo Convenio de Financiación suscrito entre la Unión Europea y el Perú en marzo del 2014 para el "Apoyo a la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016".

Por otro lado, se esta poniendo mucho énfasis en esquemas de cooperación descentralizada que involucren en los proyectos acciones y responsabilidades a los gobiernos subnacionales. Así por ejemplo como contrapartes o ejecutores a los gobiernos subnacionales del Callao, Ayacucho, Tacna, Arequipa, La Libertad, San Martín. Y en materia de desarrollo alternativo a los gobiernos subnacionales de San Martín (Tocache , Uchiza), Junín (Satipo)

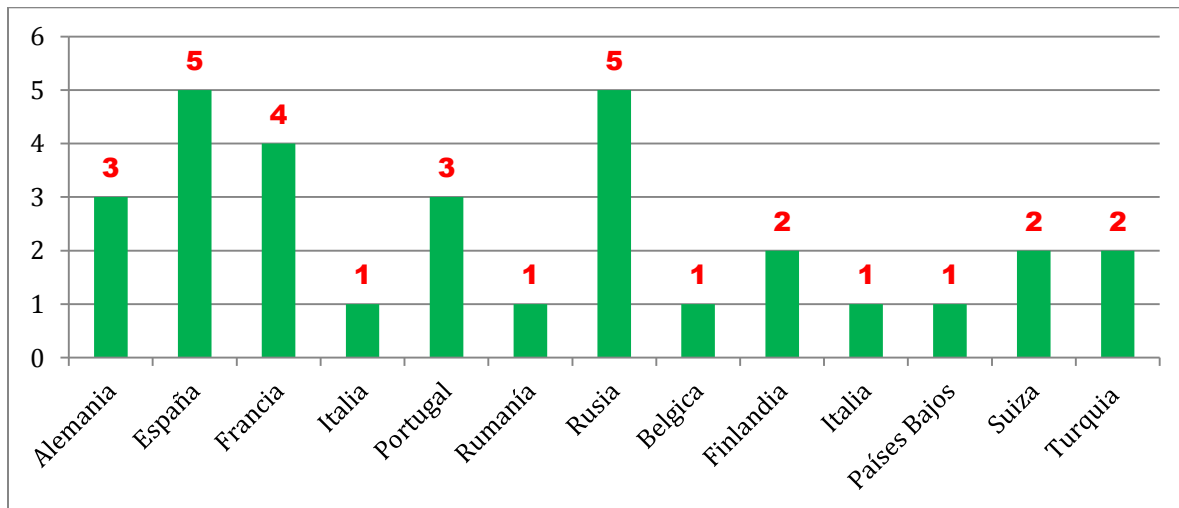
Por la naturaleza de los problemas de cultivos ilícitos, transporte de precursores, tráfico y delincuencia organizada la cooperación fronteriza adquiere crecientemente importancia. Y dentro de esta los acuerdos y acciones con los países limítrofes. El siguiente cuadro muestra el índice de concentración de acuerdos, mecanismo e instrumentos de cooperación bilateral.



En el caso de América del Norte, la cooperación con los Estados Unidos (Programas de Desarrollo Alternativo (USAID) y Aplicación de la Ley (SAAL) y México (intercambio de información de inteligencia, reducción de la demanda, sistema integrado de balística forense), focalizan el índice de acuerdos, instrumentos y mecanismos de cooperación:



Con la Unión Europea el índice refleja puntos de concentración con España(reducción de la demanda) , Grecia y Rusia(capacitación y entrenamiento para la interdicción y control de drogas)



La naturaleza, estructura, principios, modalidades y especificidad de la cooperación anti drogas ilícitas debiera ser objeto de una renovada importancia. De una sistematización normativa integral.

Finalmente de ella depende en gran medida el éxito. Y a mi juicio es indispensable revertir la tendencia negativa de los recursos financieros que se le dedican. Hay que poner metas cuantitativas específicas que la hagan creíble; y que sobre todo la hagan eficaz.

Estas son tareas prioritarias para la UNGASS 2016