

I.4. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

RELACIONES ESTRATÉGICAS EUROLATINOAMERICANAS Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

Por el Dr. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Extremadura

Resumen

La delincuencia organizada como fenómeno que afecta a componentes de la seguridad de los Estados ha sido objeto de un tratamiento particularizado en las relaciones internacionales que se ha dejado sentir de forma generalizada. Las relaciones euro-latinoamericanas han contemplado, en el marco de la cooperación política birregional, de un modo particular la necesidad de identificar la delincuencia organizada transnacional como un objetivo para la cooperación a través del diálogo entre ambas regiones, así como mediante instrumentos y mecanismos que faciliten la consecución de objetivos comunes. Estos se hacen más completos en el campo de la lucha contra el tráfico de drogas, en la medida en que se configura como un problema común con especial incidencia en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Su proyección futura parece anunciar avances más completos en la cooperación con organizaciones subregionales americanas, pero que no pueden ser disociados del marco estructural que representa el modelo de Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe.

Abstract

The organized crime as a phenomenon which affects to components of States security has been given a particular treatment in the international relations in a general way. The European Union-Latin America relations have established, in the framework of the bi-regional political cooperation, the necessity of identifying the organized crime as an objective for the cooperation by means of the dialogue between both regions, as well

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «Fuerzas Armadas y Lucha contra la Delincuencia Organizada en el Espacio Iberoamericano (007/01. 2009. Ministerio de Defensa)».

as with instruments which make easier the attainment of common objectives. These are more complete in the fight against traffic of drugs, because are considered as a common problem with special incidence in the relations between the European Union and Latin America. Its future influence will be able to have a more complete development in the cooperation with American subregional Organizations, but can't be dissociated from the model of the European Union-Latin America and the Caribbean Summits.

SUMARIO

- I. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO FENÓMENO INTERNACIONALIZADO: UNA PERSPECTIVA DE SEGURIDAD
- II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA
- III. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
- IV. MECANISMOS Y PRINCIPIOS EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LAS RELACIONES BIRREGIONALES. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILEGAL DE DROGAS
- V. CONCLUSIONES

I. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO FENÓMENO INTERNACIONALIZADO: UNA PERSPECTIVA DE SEGURIDAD

Los primeros años del siglo XXI están conociendo interesantes transformaciones en las relaciones internacionales que marcan nuevos elementos para la cooperación y condicionan las funciones tradicionales del Estado soberano. La seguridad y la defensa no son ajenas a estas evoluciones, y la formulación tradicional basada en concepciones restrictivas de la misma se observan ya como obsoletas cuando se expresan de forma simplificada bajo los calificativos nacionales. Ciertamente, son muchos los campos en los que podría apreciarse la validez de esta afirmación general, pero interesa resaltarlo en relación con el objeto de este estudio, porque se hace patente también en un campo específico de la criminalidad como es la delincuencia organizada. Ello es así en la medida en que encuentra expresiones de variado alcance en la práctica totalidad de los Estados, que difícilmente escapan a los riesgos que se deducen de la difusión de estas actividades bajo la forma de redes internacionales.

Tal vez uno de los soportes fundamentales para comprender el fenómeno, y su relevancia en una perspectiva específica de seguridad, sea su identificación particularizada como una amenaza estratégica con perfiles más o menos definidos, pero de comprensión generalizada². La internacionalización de estas actividades delictivas entraña graves peligros y daños potenciales o actuales, no sólo para la seguridad de las personas, sino fundamentalmente para las estructuras de los Estados. Estas nuevas situaciones han sido expresadas de forma sintética por Sansó-Rubert al sostener que «en cuestión de años, un problema que por tradición había sido interno –local o nacional– de orden público, se ha transformado en una amenaza que puede poner en peligro la viabilidad de las sociedades, la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones financieras, el funcionamiento de la democracia y los equilibrios en las relaciones internacionales, con profundas consecuencias para los distintos países»³.

² Sirva como ejemplo la práctica española, que ha incorporado a la Directiva de Defensa Nacional 01/2008 la identificación del crimen organizado como una de las amenazas transnacionales más importante para nuestra sociedad. En el marco estrictamente europeo, puede recordarse asimismo que la Estrategia Europea de Seguridad «Una Europa segura en un mundo mejor» de 2003, señala la delincuencia organizada como una amenaza para la seguridad europea, conjugándose con otros elementos tan significativos como el terrorismo, la disponibilidad de armas de destrucción masiva, el debilitamiento de las estructuras estatales y la privatización de la fuerza.

³ D. SANSÓ-RUBERT PASCUAL, «La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno», *U.N.I.S.C.I. Discussion Papers*, n.º 9, 2005, pág. 48.

Ahora bien, no puede desconocerse que al abordar esta materia desde una perspectiva internacional se pone de relieve una extraordinaria complejidad que se aprecian en la diversidad de elementos que pueden influir en su caracterización; pero también por la disparidad de manifestaciones que puede adoptar, toda vez que pueden quedar comprendidas dentro de ella actividades como el tráfico de drogas, la migración ilegal, el tráfico de personas, la pornografía infantil, la extorsión, el fraude, la falsificación, el blanqueo de capitales o el robo con fuerza. No obstante, existe un rasgo común en todos ellos que se desprende de la finalidad esencialmente económica que se persigue con la comisión de estos delitos, pero su alcance desborda ampliamente los aspectos de seguridad individual porque, dada la alta especialización que con frecuencia adquieren estas actividades y la magnitud de su intervención en las sociedades, tiene consecuencias no sólo en el orden público, sino también en el funcionamiento de las estructuras económicas y políticas de los Estados. Por estos motivos, se hace patente su carácter desestabilizador para los Estados y convierte a estas actividades en una amenaza para la seguridad internacional.

Bajo estas premisas, se debe hacer notar que la cooperación internacional se aventura en gran medida como un instrumento fundamental para combatir de modo efectivo esta forma de delincuencia, en la medida en que posibilita cauces para tener un conocimiento preciso sobre la entidad real de las mismas, compartir información sobre las redes que las desarrollan, y aplicar medidas de prevención y represión adecuadas por parte de los Estados. Pero no puede desconocerse que para obtener la eficacia perseguida se precisan recursos económicos que frecuentemente desbordan las capacidades de los sujetos directamente afectados por las mismas.

Aun con todo, bajo una perspectiva estrictamente jurídica, el punto de partida debe ser la existencia de un concepto homogéneo de delincuencia organizada, presupuesto fundamental sobre el que se puede soportar esta cooperación. Sin embargo, resulta complicado sentar las bases para un concepto que los ordenamientos jurídicos nacionales contemplan con notables disparidades; esto explica en buena medida que no se haya alcanzado un consenso general para precisar las diferentes manifestaciones que podrían aglutinarse bajo la genérica denominación de «delincuencia organizada»⁴. En esta perspectiva, la fijación de tipos penales de esta categoría encuentran un difícil acomodo en algunos sistemas jurídicos, especialmente cuando en ellos no se contemplan de modo

⁴ Conviene hacer notar que ni siquiera la propia denominación se encuentra suficientemente asentada, en la medida en que se hace frecuente el uso de otras formas de designación junto a la universalmente aceptada como «delincuencia organizada transnacional», como son «crimen internacional organizado», «delincuencia internacional organizada», entre otras. Para comprender la relevancia de una noción jurídica internacional de delincuencia organizada, puede verse A. BADÍA MARTÍ, «Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional», en V. Abellán Honrubia y J. Bonet Pérez (dirs.), *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del derecho internacional público*, Ed. Bosch, 2008.

específico algunos delitos como la participación en un grupo delictivo, lo que constituye con frecuencia un obstáculo insalvable para el desarrollo efectivo de la cooperación⁵. Por esta razón, algunas organizaciones internacionales han procedido a dotarse de conceptos operativos en este campo, entre los que se puede resaltar el Consejo de Europa⁶ o Interpol⁷; no obstante, debe entenderse que la eficacia normativa de estas acciones resulta a todas luces limitada, no sólo por la naturaleza de los actos en los que se adoptan, sino también por su circunscripción al ámbito de cooperación en el que son aplicables.

En este estado de cosas, constituye un paso muy relevante el establecimiento de un concepto, siquiera descriptivo de «Grupo delictivo organizado», tal y como se fija en el art. 2 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. En él se dispone que «se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material»⁸.

Ahora bien, aun partiendo de este presupuesto conceptual, existen diferentes problemas para su implementación en los sistemas jurídicos de los Estados dada la disparidad de formulaciones que pueden contemplarse, y que resultan difíciles de superar incluso en marcos de cooperación avanzados. Un buen ejemplo que puede ilustrar estas dificultades lo constituyen los Estados miembros de la Unión Europea, entre los cuales se han apreciado notables disparidades consecuentes con la lenta incorporación de estas normas a los sistemas penales de los Estados⁹, y que han propiciado la especificación de definiciones des-

⁵ Sobre estas dificultades advierte el Secretario General de las Naciones Unidas en su *Informe a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre la «Promoción de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos»*, de 4 de marzo de 2002 (E/CN.15/2002/10, par. 17).

⁶ El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha propuesto que se entienda por *grupo delictivo organizado* «the illegal activities carried out by structured groups of three or more persons existing for a prolonged period of time and having the aim of committing serious crimes through concerted action by using intimidation, violence, corruption or other means in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit» (*Recommendation n.º R [2001] 11 of the Committee of Ministers to member States concerning guiding principles on the fight against organised crime*).

⁷ De forma notablemente sintética, en el seno de Interpol se ha adoptado como concepto común «Any group having a corporate structure whose primary objective I.S. to obtain money through illegal activities, often surviving on fear and corruption» (adoptada en mayo de 1988).

⁸ La mencionada Convención fue adoptada en diciembre de 2000 en Palermo, y su texto fue aprobado por mediante Resolución por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de enero de 2001 (A/RES/55/25).

⁹ Por este motivo, la *Recomendación del Parlamento Europeo, de 24 de mayo de 2007, destinada al Consejo sobre el desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada* (2006/2094[INI]), «pide al Consejo que, con vistas a una acción más efectiva a escala de la Unión

tinadas a completar en el orden jurídico de la Unión las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas¹⁰.

Dejando al margen la diversidad de concepciones doctrinales que se han apuntado sobre este particular, y en la que están presentes no sólo aspectos jurídicos sino también sociológicos, políticos y criminológicos, el componente fundamental debe buscarse en la entidad que se atribuyen a estas conductas en las sociedades y la implicación del Estado en su erradicación. En esta línea, tal vez uno de los problemas más acuciantes se encuentra en la penetración de estas redes en las estructuras de gobierno y la insuficiencia o ineficacia de las medidas normativas para evitar su difusión.

Del mismo modo, aun cuando presenten algunos elementos comunes en su aparente configuración, conviene deslindar suficientemente el crimen organizado del terrorismo internacional. En este sentido, la práctica consistente en la difusión y defensa de ideas de naturaleza política, social o cultural mediante actos criminales que está latente en las actividades terroristas justifica en buena medida su separación, aun cuando la estructuración de estas organizaciones y las que se incardinan en la delincuencia organizada presenten rasgos asimilables en cuanto a su funcionamiento y operatividad, o incluso en las medidas que siguen para garantizar su supervivencia como grupo.

Aun así, el recurso por parte de grupos terroristas y grupos delictivos en actividades como el blanqueo de capitales o el tráfico de armas bien podría justificar que algunos de los instrumentos que se utilizan para su represión puedan ser comunes, especialmente en lo que atañe a la cooperación internacional. Tanto es así que, aun teniendo presentes los rasgos diferenciales que justifican un tratamiento criminológico separado, podría observarse que la influencia que ambos producen sobre la estabilidad de los Estados hace aconsejable el recurso a técnicas y medios asimilables en relación con la coordinación y el

Europea, vele por que los Estados miembros armonicen sus respectivas disposiciones penales mediante una estrecha cooperación, prestando particular atención a las definiciones de conceptos y delitos en los ámbitos de la delincuencia organizada y el terrorismo, y armonicen asimismo sus procedimientos penales respetando plenamente las garantías de procedimiento» (D.O.U.E., n.º C 102, de 24.4.2008).

¹⁰ Efectivamente, la *Decisión Marco 2008/841/J.A.I. del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada* (D.O.U.E. n.º L 300, de 11.11.2008) ha dispuesto las siguientes definiciones a los efectos de aplicación de la misma en su art. 1:

1. «Organización delictiva»: una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa, con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;
2. «Asociación estructurada»: una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito ni que necesite haber asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, continuidad en la condición de miembro, o exista una estructura desarrollada.

intercambio de informaciones, especialmente si se considera una eventual asociación entre ambas en su operatividad¹¹.

II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Desde la década de los años 90, la práctica de los Estados revela una creciente inclinación a contemplar la cooperación internacional como un instrumento especialmente útil en la lucha contra la delincuencia organizada. La causa no es otra que la progresiva internacionalización de estas actividades y su conexión directa con otras amenazas generalizadas, lo que justifica en buena medida que se haya convertido en el objeto de un interés compartido de alcance universal.

Pero asimismo, ha sido objeto de un tratamiento normativo internacional que facilita un marco de cooperación más estrecha entre los Estados. En esto se pone de manifiesto una voluntad política avanzada que no está presente en otros campos de la seguridad como el terrorismo internacional, sobre el que aún no se ha generado el consenso suficiente para dar al mismo una definición de alcance universal. Consecuentemente con esta profundización, se observa un paralelismo claro entre las legislaciones nacionales y la internacional en la lucha contra la delincuencia organizada, lo que posibilita que la cooperación quede encauzada en presupuestos normativos específicos.

Bajo una perspectiva estrictamente iusinternacionalista, las pautas han venido marcadas por la conclusión de la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*¹². Pero también se hace patente el gran impulso que ha tenido esta materia mediante la elaboración de normas regionales. En el ámbito americano, pueden señalarse tanto las emanadas de la Organización de Estados Americanos como los trabajos desarrollados en el seno de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (C.I.C.A.D.)¹³. Esta actividad normativa está presente también en otros sistemas regionales, como lo demuestra el amplio desarrollo de la legislación europea contra las drogas y la delincuencia organizada (fundamentalmente después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam) o incluso la implicación de organizaciones como la O.C.D.E. en la promoción de normas destinadas a la lucha contra el blanqueo de capitales a través del Grupo de Acción Financiera Internacional¹⁴.

¹¹ Para un análisis de la vinculación entre delincuencia organizada y terrorismo, puede verse J. COCKAYNE, «Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat», *International Peace Academy*, April 2007, págs. 9-10.

¹² Suscrita en Viena, Austria, el 19 de diciembre de 1988.

¹³ Sin olvidar, instrumentos tan significativos en sistema subregionales como el *Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas* (firmado en la ciudad de Guatemala el 29 de octubre de 1993).

¹⁴ Cabe señalar a este respecto la existencia de un listado de 40 recomendaciones para combatir el lavado de dinero, aprobada en París en la cumbre del G.A.F.I. de febrero de 1990.

Esta evolución ha tenido un momento álgido en la firma de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos, auspiciada por las Naciones Unidas y que se ha constituido en el instrumento internacional de referencia en esta materia¹⁵.

La participación de la Unión Europea en esta Convención de las Naciones Unidas ha constituido un hito relevante para su posicionamiento ante la Comunidad Internacional, especialmente por la influencia que ha desplegado en las relaciones con otras regiones del planeta¹⁶. Tanto es así que se ha manifestado como un componente activo en el sistema de relaciones exteriores de esta Organización. Así se pone de relieve de forma particular en las Declaraciones de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, en las que se comprueba la constante adhesión al valor político de este instrumento internacional, así como labor de animación que se ha impulsado para propiciar la firma y ratificación del mismo todos los Estados participantes en estas relaciones birregionales. Tratándose de una materia conexa, puede compararse esta labor de promoción a la que podrá desplegarse en relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, firmada en Mérida (México) en el año 2003.

Ahora bien, siendo éste el marco fundamental, el impulso de las medidas de cooperación regional presenta un valor estratégico para la Unión Europea, que ha propugnado un esfuerzo especial en la lucha contra la delincuencia organizada, y en el que se inscriben diversas acciones y medidas destinadas a otorgar a esta dimensión exterior del problema un tratamiento cooperativo más amplio¹⁷.

Aun con todo, debe tenerse presente que las técnicas y recursos destinados a combatir de forma cooperativa estas actividades presentan diferenciaciones sustanciales, incluso en la propia área latinoamericana. Se puede considerar, con carácter general, que en esta región «es fundamental prevenir la militarización de la respuesta a los problemas sociales. Como consecuencia del desarrollo e impacto del crimen organizado han surgido diseños de política que buscan reforzar las capacidades militares, generando una posible militarización de la respuesta»¹⁸. Bajo una perspectiva interregional, no cabe duda de que la di-

¹⁵ Una visión general de la actividad normativa internacional en esta materia puede verse en F. GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADÍ y M. VALCÁRCEL, *La cooperación internacional frente a la delincuencia organizada*, Universidad de Sevilla, 2001.

¹⁶ Decisión 2004/579/C.E. del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (*D.O.U.E.* n.º L 261, de 6.8.2004).

¹⁷ Esta necesidad ha sido subrayada de un modo particular por la Comisión Europea en su Comunicación al Consejo y al Parlamento de 2 de junio de 2005 «Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada» (COM [2005] 232 final).

¹⁸ F. ROJAS ARAVENA, *El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la Democracia en América Latina y el Caribe* (II Informe del Secretario General de F.L.A.C.S.O.), San José de Costa Rica, F.L.A.C.S.O., 2006.

mención de seguridad que se otorga a la cooperación en la lucha contra estas actividades delictivas no han sido sometidas a valoración a la luz de políticas de defensa, en la medida en que la variabilidad de las concepciones presentes en los Estados participantes en estas relaciones interregionales no facilita el consenso. Pero además, la experiencia acredita que sólo en situaciones críticas para la estabilidad de los Estados el recurso a los instrumentos militares se ha hecho imprescindible, como ha ocurrido de forma amplia en México y en Colombia. No parece que éste vaya a ser un campo específico de cooperación entre los Estados europeos y latinoamericanos, en la medida en que los principios sobre los que se fundamenta y la operatividad de las medidas sobre las que se articula la cooperación no otorgan a la misma una visión defensiva.

III. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La comprensión de las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe presentan ciertas dificultades inmediatas deducidas de la complejidad que las caracteriza. En este sentido, conviene tener presente que en sí mismas consideradas manifiestan una cierta indefinición genérica que se desprende de la ausencia de una percepción unitaria de las mismas. Ello tiene como causa las características políticas y estructurales de la regionalización a ambos lados del Atlántico. Esta situación se hace perceptible en los componentes de seguridad y defensa, sobre los que no se aprecia una percepción homogénea a los problemas e intereses que están presentes en los Estados europeos y americanos¹⁹.

Ciertamente, no puede obviarse el hecho de que el interés compartido en esta materia no presenta una entidad suficiente para la profundización general en la cooperación en este sector. Ello es así, fundamentalmente, porque la interrelación de problemas que puedan afectar de forma común es limitada y, en general, no se produce una interconexión general de riesgos y amenazas compartidos²⁰. Ahora bien, estas circunstancias generales no han constituido un obstáculo para identificar algunos componentes de seguridad sobre los que diseñar ciertas formas de cooperación, lo que afecta de un modo particular a la lucha contra la delincuencia organizada.

Sin duda, la aproximación global a estas relaciones encuentra como expresión más completa la voluntad de proceder a una proyección general de las mismas bajo unas fórmulas que, sin olvidar la bilateralidad que se deduce de otros

¹⁹ Buena muestra de ello, y a título estrictamente ilustrativo, puede de resaltarse que en el Documento «Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de defensa» del año 2003, es prácticamente inexistente la alusión al área Latinoamericana.

²⁰ Como ha puesto de relieve, entre otros, K. DYKMANN, *Perceptions and Politics. The Foreign Relations of the European Union with Latin America*, Frankfurt, Vervuert Verlag, 2006, págs. 76-77.

acuerdos interregionales, fijen un marco auténticamente birregional. Es bien sabido que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe están conociendo en las últimas décadas una evolución apreciable, y en la que se puede tener ya una perspectiva temporal suficiente de más de veinte años, cuya madurez se expresa bajo un conjunto de relaciones consolidadas ya bajo la consideración de una «asociación estratégica birregional».

La formulación interregional de estas relaciones conlleva esfuerzos de síntesis para poder dar cabida a unas realidades verdaderamente complejas, en la que confluyen no sólo posiciones regionales diferenciadas sino también una sobresaliente diversidad de sujetos y actores que están participando en ellas. Sirva para ilustrar esta afirmación el protagonismo que la Unión Europea ha adquirido como actor fundamental en estas relaciones, si bien hasta ahora ha estado presidida por una separación no siempre simplificada entre su acción en el marco jurídico comunitario y su escenificación como conjunto de Estados con una posición común²¹. Este esfuerzo aglutinador se hace más patente aún en el ámbito latinoamericano, en el que junto a los numerosos Estados que allí se ubican se adicionan organizaciones regionales y subregionales con objetivos y competencias diferenciados, y en los que se distinguen incluso desiguales niveles de eficacia institucional o política.

Sobre estos presupuestos, la técnica utilizada de un modelo de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno se observa como especialmente indicada en un contexto general de renovación de los tradicionales mecanismos diplomáticos, lo que aporta como indudable ventaja la facilidad para articular posiciones, diagnósticos y propuestas en asuntos de interés común, y hace factible de este modo un sentido de asociación flexible²².

La profundización creciente de las relaciones euro-latinoamericanas queda marcada por la necesidad de los sujetos participantes en ellas de considerarlas sobre la base de las exigencias que se deducen de los intereses propios, pero también por la preocupación por posicionar estrategias internacionales²³. En estas condiciones, la reconfiguración de estas relaciones toma como punto de partida la consolidación de realizaciones seguidas hasta mediados de la última década del siglo XX, apuntándose desde la Comisión Europea la oportunidad

²¹ Situación ésta que podrá ser superada a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que perfila un modelo de relaciones exteriores para la Unión Europea homogeneizado a través del Título V del Tratado de la Unión Europea, en el que se contienen las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y Disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común».

²² F. ROJAS ARAVENA, «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo», en F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Caracas, F.L.A.C.S.O., Nueva Sociedad, 2000, págs. 26-27.

²³ Como subraya C. D. MARTÍN, «Las relaciones América Latina-Unión Europea: Antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político», *Revista de Ciencia Política* (Santiago), vol. 22, n.º 2, 2002, pág. 63.

de impulsar una aproximación general sobre Latinoamérica que incluya el análisis de los principales intereses que se proyectan en la misma; entre éstos no se olvida señalar de forma específica el crimen organizado, materia sobre la que se enfatiza la necesidad de mejorar la cooperación²⁴. Se identifica de este modo un objetivo europeo de profundizar en la lucha contra la delincuencia organizada, cuyo tratamiento general ha quedado relativamente marginado si se compara con otros campos que han dominado de forma abrumadora la cooperación interregional.

Con todo, el marco general que define estas relaciones se ha perfilado bajo la concepción de una «asociación estratégica», cuya evolución se ha fraguado en un modelo de Cumbres que ha permitido dotar de estabilidad a estas relaciones interregionales, y ha facilitado los cauces para progresar en su intensidad²⁵.

Esta caracterización tiene su punto de partida en la *Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, en la que se conciben ámbitos de cooperación política que se incardinan genéricamente en esta particular asociación. Es en este campo donde se ha ubicado la lucha contra la delincuencia organizada, y sobre ella se declara el compromiso de «aunar esfuerzos para combatir todas las formas del crimen transnacional organizado y actividades relacionadas, tales como el lavado de dinero, el tráfico de mujeres, niños y migrantes; la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y otros materiales relacionados»²⁶.

La relevancia de esta Declaración adoptada en Río de Janeiro tiene que ser puesta en conexión con el inicio de un nuevo modelo de relaciones que facilita el reforzamiento de los vínculos de entendimiento en los campos político, económico y cultural. Ciertamente, la percepción de la misma tiene necesariamente que ser valorada bajo una perspectiva evolutiva; así, la lucha contra la delincuencia organizada se convierte en un ámbito especializado en el que se desarrolla la cooperación que las sucesivas Cumbres en sus Declaraciones finales, y otros instrumentos emanados de ellas, abordan de modo singular.

En esta línea, la Cumbre de Madrid de 2002 conduce a significativos avances que apuntan a dotar de una eficacia mayor a la cooperación política a través de la diversificación de técnicas en el modelo regional latinoamericano. En ella se expresó la voluntad decidida de los participantes de «Fortalecer nuestra cooperación para luchar contra el flagelo de las drogas ilícitas y sus delitos conexos, la corrupción y la delincuencia organizada, mediante el reforzamiento de los

²⁴ COM (95) 495 final, pág. 8.

²⁵ Puede verse una evolución general de estas relaciones en J. M. RODRÍGUEZ BARRIGÓN, «Evolución y desarrollo de las Cumbres Unión Europea América Latina y el Caribe», en C. M. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel, *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., págs. 77-96.

²⁶ Declaración de Río de Janeiro, de 29 de junio de 1999, apartado 26. Puede consultarse el texto en Internet en http://ec.europa.eu/external_relations/lac/rio/rio_1999_en.pdf.

mecanismos de coordinación, el combate contra las fuentes de financiación de la producción y el tráfico de drogas, y la prevención de su utilización para financiar el terrorismo y las actividades delictivas a escala mundial»²⁷.

Bajo este presupuesto, se impulsa una profundización en las relaciones interregionales a través de acuerdos de cooperación en materias de naturaleza política con Organizaciones internacionales latinoamericanas. En ellos se proyectan en buena medida los resultados que se han ido alcanzando gracias a este consenso general de propiciar una cooperación más avanzada en la lucha contra la delincuencia organizada, y especialmente en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Pero conviene tener presente que estos avances no quedan en modo alguno disociados del marco general de relaciones que en momentos anteriores ha venido desarrollando la Unión Europea con aquellas.

Así, el *Comunicado conjunto* que se publicó después de la *Segunda Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y del Mercosur* anuncia el reforzamiento del diálogo político en sectores de interés común, entre los que sobresalen la «lucha contra el tráfico de estupefacientes, el blanqueo de dinero y otros delitos conexos, tráfico ilegal de armas y crimen organizado»²⁸. Esta declaración de voluntad trae como causa el *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercosur* de 1995, en el que se hace oficial el diálogo político entre ambas partes y se establece un cauce específico para facilitar la realización de actividades y encuentros para abordar materias de diferente entidad²⁹.

Por su parte, en este mismo contexto el *Comunicado conjunto de la Unión Europea y la Comunidad Andina* apunta en una misma dirección de profundización en la cooperación que mantienen los Estados parte en la lucha «de forma concertada contra el terrorismo, el problema del narcotráfico y los delitos relacionados con éste que amenazan a sus democracias»³⁰. Como puede apreciarse de forma inmediata, se han producido avances de notable relevancia en este terreno que afectan de un modo especial a la lucha contra la delincuencia organizada, en la medida en que se incorporó la misma en el *Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina*, celebrado en diciembre de 2003. En él se especifican las acciones que se van a emprender en este campo,

²⁷ Declaración de Madrid, de 17 de mayo de 2002, apartado 5. Puede consultarse el texto en Internet en http://ec.europa.eu/external_relations/lac/madrid/dec_02_en.pdf.

²⁸ Puede verse el texto completo en http://www.sice.org/TPD/MER_EU/negotiations/Madrid2002_s.pdf.

²⁹ Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra (*D.O.* n.º L 69 de 19/03/1996). Un análisis amplio de estas relaciones basadas en el diálogo político y las variedades de representaciones del mismo, puede verse en M. CIENFUEGOS MATEOS, *La Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, Barcelona, C.I.D.O.B., 2006, en particular, págs. 33-35.

³⁰ Comunicado Conjunto de la Reunión entre los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea, Madrid, 18 de mayo de 2002. El texto puede verse en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/com18-5-02.htm>.

especialmente en relación con la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, así como el blanqueo de capitales y delitos asociados al mismo³¹.

Igualmente, esta Cumbre de Madrid abrió nuevas expectativas de cooperación interregional con los Estados Centroamericanos al adoptarse un Comunicado conjunto al finalizar la *XVIII Conferencia Ministerial sobre el diálogo político y la cooperación económica entre la Unión Europea y los Estados miembros del Sistema de Integración Centroamericana*³². En él se subraya la oportunidad de avanzar en la renovación de una agenda común que incluya numerosos componentes de seguridad que no están presentes en otros marcos de cooperación birregional, pues se contempla de un modo amplio incorporar a las relaciones entre ambos núcleos de integración algunos aspectos realmente avanzados en este campo de la cooperación política³³.

Como puede apreciarse, se han sentado unas bases suficientemente amplias para que el diálogo euro-latinoamericano comprenda ámbitos de actuación complejos que se adentran en el terreno de la seguridad, lo que enriquece de forma sobresaliente la cooperación política desarrollada entre los sujetos que participan en las relaciones a ambos lados del Atlántico. Sin embargo, las sucesivas Cumbres que se han seguido hasta la fecha, no presentan la intensidad que se marcó en Madrid en 2002, limitándose en buena medida a circunscribirla al ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y delitos asociados a él.

En esta línea, la *Tercera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe* que se celebró en Guadalajara en 2004 reconoce «el papel esencial de la cooperación internacional para enfrentar el problema global del tráfico de drogas ilícitas y sus consecuencias en la salud, así como los crímenes relacionados con su producción y tráfico». Para ello se propugna un tratamiento integral para esta materia, avanzando una posición que permita un «enfoque equilibrado, multilateral, incluyente y no selectivo de este problema, basado en los principios de la responsabilidad común y compartida, conforme con las leyes de cada país»³⁴.

³¹ Véanse en particular los arts. 47 y 48 del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte (el texto puede verse en COM [2003] 695 final).

³² El texto puede verse en Internet en http://www.sica.int/centro_documentacion/inst/sgsica/Comunicado%20Conjunto%20de%20la%20XVIII%20Reuni%F3n%20Ministerial%20del%20Diálogo%20de%20San%20Jos%20E9.pdf.

³³ En particular, se acuerda abordar de forma especial el tema de la seguridad ciudadana y la problemática del tráfico ilícito de armas ligeras y de pequeño calibre en manos de civiles, el tráfico ilícito de drogas, de personas y sus delitos conexos, la delincuencia, la delincuencia organizada y el terrorismo, entre otros ámbitos importantes. Asimismo, se acuerda impulsar la lucha contra el tráfico de armas ligeras y la lucha contra el terrorismo, así como la puesta en práctica del Plan Centroamericano contra el terrorismo y sus actividades conexas.

³⁴ Declaración Final de la Tercera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, de 15 de noviembre de 2004, apartados 22 y 23. Puede consultarse el texto en Internet en http://ec.europa.eu/external_relations/lac/guadalajara/decl_polit_final_en.pdf.

Sin embargo, no se descuida realizar una labor de animación sobre los Estados participantes para que procedan a la firma o ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos adicionales, poniendo de manifiesto de este modo la voluntad de que la misma se convierta en el marco convencional de referencia para la cooperación en este terreno.

La *Cuarta Cumbre* celebrada en Viena en 2006 abunda en estos posicionamientos, y confirma la eficacia de las acciones emprendidas hasta el momento en relación con la lucha contra la delincuencia organizada. Verdaderamente, el proceso que quedó abierto a partir de la Cumbre de 2002 ha posibilitado un fortalecimiento de las relaciones a través de los diferentes mecanismos de diálogo y cooperación entre ambas regiones; su evaluación en Viena pone de manifiesto la voluntad decidida de avanzar en este campo de actuación, sometiéndose a los avances que se producen a través de instrumentos jurídicos internacionales, y perfilando una mayor eficacia para los programas que se han ejecutado. A este respecto, se enfatiza el compromiso para «seguir apoyando el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos»³⁵.

Un último momento en este ambicioso modelo de relaciones euro-latinoamericanas ha tenido lugar con la conclusión de la *Quinta Cumbre* en la ciudad de Lima en 2008. El tratamiento de la delincuencia organizada en la misma ha sido ciertamente marginal, en la medida en que el interés de los Estados ha estado centrado en otros campos. Aun así, no se ha descuidado la oportunidad de proceder a la confirmación de algunos principios esenciales sobre los que se asienta la cooperación birregional: por una parte, la adhesión al Derecho Internacional como marco fundamental para la cooperación en asuntos de seguridad, reconociendo además la necesidad de que la misma aborde el impacto que las actividades de crimen organizado en las sociedades democráticas y su desarrollo; por otra parte, reitera la responsabilidad compartida por parte de los Estados en la lucha contra el tráfico de drogas, cuyo alcance trasciende un encuadramiento estrictamente interregional³⁶. Sin embargo, esta Cumbre ha puesto de relieve que las posiciones mantenidas por los Estados latinoamericanos apunta la existencia de ciertos límites deducidos de la ausencia de una voluntad de avanzar de forma colectiva en las relaciones euro-latinoamericanas. Aun cuando esta formulación del interregionalismo deba ceder ante las nuevas condiciones que parecen seguirse, tal vez el diálogo y la cooperación en el campo político deba encontrar un acomodo ante futuras reuniones birregionales³⁷.

³⁵ Declaración de Viena de 12 de mayo de 2006, par. 23. Puede consultarse el texto en Internet en http://ec.europa.eu/external_relations/lac/vienna/declaration_es.pdf.

³⁶ Declaración de Lima de 16 de mayo de 2008, pto. 6. Puede consultarse el texto en Internet en http://ec.europa.eu/external_relations/lac/docs/declaration_es.pdf.

³⁷ En este sentido, G. MAIHOLD, «La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría eurolatinoamericana», *A.R.I.* n.º 58, 2008, Madrid, Real Instituto Elcano, págs. 5-6.

Esta perspectiva parece apuntarse en las posiciones expresadas por la Comisión de la Unión Europea, que ha subrayado de un modo especial que «todavía no se ha explotado plenamente el potencial político de las Cumbres. Ello podría conseguirse celebrando Cumbres más centradas en los resultados. Por lo tanto, el diálogo debe centrarse en objetivos operativos y en los medios de conseguirlos. Las Cumbres deben centrarse en unas pocas iniciativas concretas, convirtiéndose en la principal herramienta para planificar la cooperación birregional»³⁸.

Con estas premisas y antecedentes, el aparentemente adormecido modelo de relaciones birregionales ha conocido un cierto resurgimiento con la celebración en Madrid el 18 de mayo de 2010 de la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Son indudables los avances producidos en algunos campos de la cooperación a través de lo acordado en esta Cumbre; sin embargo, en el ámbito de la seguridad se mantiene la retórica tradicional al expresarse lo siguiente: «Deberíamos intensificar nuestra cooperación en relación con los retos del terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el tráfico ilícito de armas y municiones, el problema mundial de las drogas y el tráfico de armas relacionado con ellas, el blanqueo de dinero, la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, y el tráfico ilícito de migrantes»³⁹. Estos retos se ven particularizados por la creciente preocupación manifestada por la Unión Europea sobre el tráfico de drogas ilícitas, sobre las cuales no sólo se expresa la necesidad de adoptar medidas contra las organizaciones delictivas asociadas a estas actividades, sino también la preocupación creciente por la violencia que generan éstas en el seno de las sociedades. A este respecto, se expresa el compromiso de que la cooperación que se desarrolla en relación con el problema mundial de las drogas se asiente sobre el principio de responsabilidad común y compartida⁴⁰.

Ahora bien, como se sabe, la comprensión de los resultados globales de la Cumbre no puede ser desconectada de las Cumbres bilaterales que se han desarrollado de forma paralela tanto con Estados latinoamericanos como con Organizaciones subregionales, fundamentalmente en los componentes de realización del diálogo político que se mantiene. Precisamente en estos marcos particularizados se ha hecho notar con mayor intensidad la conveniencia de continuar profundizando en la cooperación en materias de seguridad interior e internacional, especialmente en relación con aquellos sujetos en los que este

³⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales» (SEC[2009]1227).

³⁹ VI Cumbre U.E.-A.L.C., Madrid, 18 de mayo de 2010. Declaración de Madrid: «Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social», apartado 20. En él se reafirma nuevamente la adhesión al respeto por los derechos humanos y al Estado de Derecho para fraguar la cooperación entre los sujetos participantes en la misma. Puede consultarse el texto en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114536.pdf.

⁴⁰ *Ibidem*, apartado 32.

tipo de actividades delictivas presenta un alcance mayor, en el que el efecto destabilizador sobre las sociedades se hace más patente.

Así, en el contexto de la Cumbre Unión Europea-América Central se sostiene que la seguridad es uno de los aspectos prioritarios en el plan de trabajo común, de modo que se conviene «intensificar la cooperación respecto a los desafíos planteados por el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el tráfico ilegal de armas y municiones, el problema de la droga a escala mundial, el tráfico de armas relacionado con la droga, el blanqueo de dinero, el tráfico de personas, especialmente de mujeres y niños, y el tráfico de migrantes»⁴¹.

Pero donde se hacen más concretas estas oportunidades para la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada es precisamente en las relaciones de la Unión Europea con México. En este sentido, los resultados de la Cumbre desarrollada durante el año 2010 ha puesto de manifiesto la voluntad de realizar acciones concretas de concertación en la lucha contra este tipo de criminalidad, al precisarse el compromiso de coordinar las posiciones en los foros multilaterales en los que ambas partes participan⁴². El alcance de esta concertación tiene un sentido suficientemente completo para ser destacado, en la medida en que se comprenden dentro de él notables concordancias en campos que afectan a la seguridad internacional en el que las partes pueden adoptar posiciones comunes, pero que también pueden constituir las bases para una cooperación más avanzada. Así, parece ponerse de manifiesto que la asociación estratégica Unión Europea-México tiene como uno de sus componentes principales la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico a través del diálogo político que se desarrolla en su seno⁴³, lo que parece dar respuesta a la inquietud manifestada en el seno de las sociedades de ambas partes de que los componentes de seguridad ocupen un lugar destacado en este particular modelo de relaciones⁴⁴.

En suma, la delincuencia organizada ha adquirido un protagonismo específico en las relaciones euro-latinoamericanas, cuya importancia se ha manifes-

⁴¹ IV Cumbre Unión Europea-América Central, celebrada en Madrid, el 19 de mayo de 2010, apartado 5 del Comunicado conjunto de la Cumbre. El texto puede verse en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114560.pdf.

⁴² V Cumbre México-U.E., Comillas (Cantabria, España), de 16 de mayo de 2010, apartado 19 de la Declaración conjunta. El texto puede verse en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114470.pdf.

⁴³ Como se constata en la reunión del Comité Conjunto U.E.-México celebrada entre los días 27 y 28 de octubre de 2010 en Ciudad de México. El texto del comunicado final puede verse en http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/news/eu_mx_jointcommitte_es.pdf.

⁴⁴ Así se pone de relieve con nitidez en el *Plan ejecutivo conjunto* sobre la Asociación estratégica México-Unión Europea que emana del IV Foro de Diálogo entre las Sociedades Civiles y los Gobierno de México y la Unión Europea, celebrado los días 25 y 26 de octubre de 2010, Ciudad de México. Este texto puede verse en Internet en http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_social_ambito_regional_multilateral/relaciones_internacionales_de_mexico/mexue/4to_foro/documentos_de_apoyo/plan_ejecutivo_conjunto.pdf.

tado creciente al establecerse áreas prioritarias y mecanismos eficaces para la cooperación en este campo de la seguridad⁴⁵. En un contexto de variabilidad y eventual agotamiento de los instrumentos relacionales, la preeminencia de ciertos intereses y valores comunes no puede descartar una profundización en el modelo de cooperación política en esta materia. En palabras de C. del Arenal, «Intereses comunes que se concretan especialmente en la apuesta común por un multilateralismo eficaz y por una concertación birregional, que permita incidir en la definición de la agenda global y con ello en la gobernanza mundial, en relación a retos clave, como son la gestión de los bienes públicos globales, el mantenimiento de la paz, el cambio climático, la seguridad alimentaria, la seguridad energética, la gobernabilidad democrática, la lucha contra la pobreza y la desigualdad y la lucha contra el crimen organizado transnacional; pero que se concretan también en el reforzamiento del papel de ambas regiones como actores capaces de actuar concertadamente con una relativa autonomía en el escenario global»⁴⁶.

IV. MECANISMOS Y PRINCIPIOS EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LAS RELACIONES BIRREGIONALES. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILEGAL DE DROGAS

Desde una perspectiva histórica, uno de los campos de cooperación política en los que se ha fraguado las relaciones euro-latinoamericanas ha sido precisamente la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Verdaderamente, ha sido éste un elemento fundamental que remonta sus orígenes a la década de los 80, y que tuvo uno de sus episodios más significativos en el impulso a la cooperación entre la Comunidad Europea y Colombia. En ella, aun cuando no se formaliza una relación interregional, se aprecia una fuerte implicación de la Comunidad y de sus Estados miembros en luchar de modo eficaz contra estos tráfic⁴⁷. Ciertamente, el punto de partida contiene una marcada diversificación de los medios en que la cooperación internacional contribuye a la estabilización de

⁴⁵ En este sentido, M. B. OLMOS GIUPPONI, «La lucha contra la delincuencia organizada en el marco de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe», en C. M. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel, *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., pág. 485.

⁴⁶ C. DEL ARENAL, «Las relaciones entre la U.E. y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?», *Documento de Trabajo*, n.º 36, 2009, Madrid, Real Instituto Elcano (09/07/2009), pág. 21.

⁴⁷ Conviene recordar que la cooperación europea con Colombia en este sector se produce poco después de la Cumbre de Cartagena de Bolivia, Perú y Colombia y los Estados Unidos de América en febrero de 1999, a la que siguió una Cumbre en Londres los días 9 y 11 de abril de 1990, en la que se celebró la *Cumbre Mundial Ministerial para Reducir la Demanda de Drogas y Combatir la Amenaza de la Cocaína*, en la que se abordarían de forma completa los esfuerzos de la Comunidad Internacional para reducir el tráfico de drogas ilícitas, así como abordar los costes sociales, económicos y humanos que se asocian a estos tráfic⁴⁷ ilegales.

los Estados aquejados por los grupos organizados que tienen como actividad principal el tráfico de drogas. Así, mientras los Estados Unidos de América optaron por poner un énfasis especial en la ayuda militar para combatir estos grupos que operaban en el país andino, la concepción europea resulta innovadora en la medida en que refuerza fundamentalmente la cooperación financiera gracias a la utilización de instrumentos comerciales⁴⁸.

Se produce en este contexto la emergencia de formas de relación no institucionalizadas para la coordinación de la asistencia internacional en la lucha contra las drogas como el denominado «Grupo de Dublín», en el que se incardinan en gran medida la cooperación transatlántica en esta materia⁴⁹. Sin embargo, aun sin restar relevancia al influjo de los trabajos de este Grupo sobre la cooperación de la Unión Europea en este campo, las relaciones euro-latinoamericanas han seguido unos cauces específicos que han facilitado el entronque de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en las relaciones birregionales⁵⁰.

Pero el punto de partida significativo para comprender los avances ulteriores deben ser puestos en la celebración de la primera reunión del *Mecanismo de Coordinación y Cooperación Unión Europea-América Latina y el Caribe*, en el que se adopta un *Plan de Acción* que previamente había aprobado el Consejo de la Unión Europea⁵¹. La relevancia de este Plan debe ser puesta en relación con la estructuración de la cooperación interregional en este sector tomando como soporte la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de 19 de diciembre de 1988, así como el

⁴⁸ Como subrayara L. BOSELLI, «Drugs as a Priority in the Common Foreign and Security Policy», en G. Estievenart (ed.), *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe: The Treaty on European Union: Framework for a New European Strategy to Combat Drugs?*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, pág. 341.

⁴⁹ Creado en 1990 a iniciativa de Estados Unidos, su funcionamiento queda estructurado por secciones regionales, en las que participan los Estados miembros de la Unión Europea, la Comisión Europea y, además, Noruega, Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia. Como observador, participa también en los trabajos de este Grupo el P.N.U.F.I.D.

⁵⁰ En esta línea, existen antecedentes del diálogo político entre la Unión Europea y Estados Latinoamericanos, como se puede comprobar en el art. 29 del *Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos*, de 1 de noviembre de 1991; el art. 25 del *Acuerdo Marco de Cooperación entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y la Comunidad Económica Europea*, de 22 de febrero de 1993; el art. 25 del *Acuerdo Marco de Cooperación entre el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República de Perú y la República de Venezuela y la Comunidad Europea*, de 25 de abril de 1993; el art. 22 del *Acuerdo Marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados miembros*, de 15 diciembre de 1995; el art. 28 del *Acuerdo Marco de Cooperación destinado a preparar, como objetivo final, una asociación de carácter político y económico entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra parte*, de 21 de junio de 1996.

⁵¹ Este mecanismo fue establecido en 1998 con el objetivo de dotar a las relaciones euro-latinoamericanas de un órgano flexible que facilite la coordinación y la coherencia de las acciones emprendidas en la lucha contra las drogas. La aprobación de este Plan por el Consejo tuvo lugar el 9 de febrero de 1999.

conjunto de declaraciones y documentos emanados de la vigésima sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema mundial de las drogas.

La Cumbre de Río de Janeiro de 1999 contribuyó a respaldar políticamente estos avances e incardinarlos en el marco de la cooperación birregional; pero también contribuye a dotar de perfiles precisos a esta materia al señalar la necesidad de «hacer frente al problema mundial de las drogas bajo el principio de la responsabilidad común y compartida, con base en un enfoque global, integral y equilibrado, de plena conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional. El Plan de Acción Global de Panamá en Materia de Drogas está basado en estos principios y dará una nueva dimensión a la cooperación en esta materia. El Mecanismo de Cooperación y Coordinación entre la Unión Europea, y América Latina y el Caribe debe utilizarse para desarrollar esta cooperación»⁵².

Ciertamente, en la perspectiva de dotar a las relaciones euro-latinoamericanas de una entidad amplia, no son nada desdeñables las oportunidades que se abren para participar en un mecanismo de cooperación específico que tiene como objetivo reforzar la lucha contra el tráfico de drogas. Por este motivo, su fortalecimiento se anuncia como un punto fundamental del compromiso de profundizar en este campo, promoviendo la cooperación internacional como instrumento que contribuye a comprender las relaciones en materia de seguridad⁵³.

Como puede observarse, la cooperación que se estudia constituye un cauce adecuado para la promoción y desarrollo de las medidas y acciones propugnadas en un contexto internacional ampliado. Así, se sientan como principios esenciales para el funcionamiento de este Mecanismo la corresponsabilidad, el enfoque mundial y la no interferencia en la soberanía de los Estados cooperantes. La eficacia de este mecanismo parece ser objeto de un consenso generalizado que propicia la intensificación de la coordinación y la cooperación entre los Estados que participan en él. Pero no se descontextualizan estas actividades criminales de la asociación que las mismas tienen con la violencia, la delincuencia organizada y las organizaciones que amenazan a las sociedades en las que operan, del mismo modo que se anima a hacer frente a las causas que están presentes en el problema mundial de las drogas⁵⁴. La voluntad de continuar en esta línea, queda garantizada tras la Cumbre de Lima de 2008, en la

⁵² Declaración de Río de Janeiro, de 29 de junio de 1999, apartado 24 (*cit. supra*).

⁵³ Una evolución amplia de estas relaciones puede verse en G. MOLANO CRUZ, «Interregionalisme, Sécurité et Politique mondiale. Le rôle des groupes interrégionaux dans la régulation globale de politiques contre le trafic illicite de stupéfiants», *U.N.U.-C.R.I.S. Working Papers*, W-2008/11, págs. 47-58.

⁵⁴ Como se enfatiza en la Declaración de Quito de 27 de mayo de 2009, tras la XI Reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas A.L.C.-U.E.

que expresamente se señala que «profundizaremos nuestra cooperación, de conformidad con el principio de responsabilidad compartida, para enfrentar el problema mundial de las drogas. El Mecanismo A.L.C.-U.E. de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas debería ser fortalecido como marco para un diálogo birregional más eficiente»⁵⁵.

La Cumbre de Madrid de 2010 constituye un nuevo impulso al reforzamiento del diálogo birregional para abordar el problema mundial de las Drogas en el marco de este Mecanismo particular, expresando la voluntad de que el mismo se desarrolle y consolide. Este diálogo, asimismo, se destinará a intensificar la «cooperación en el marco de las Naciones Unidas, en especial dentro de la Comisión de Estupefacientes con el fin de combatir, entre otras cosas, el tráfico de drogas llevado a cabo por la delincuencia organizada y organizaciones delictivas»⁵⁶. La continuidad en esta asociación entre tráfico ilegal de drogas y criminalidad organizada constituye no sólo la constatación de una realidad delictiva compleja, sino que debe aparecer como un aliciente añadido a la voluntad cooperativa de profundizar en el campo de la seguridad, al menos en los componentes que en mayor medida requieren una respuesta colectiva.

No obstante, este modelo general de relación birregional no ha sido obstáculo para el desarrollo de otras estrategias particularizadas en marcos subregionales con problemas específicos. Así, desde el año 1995 se viene aplicando un mecanismo de *Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas* en el marco de las relaciones de la Unión Europea con la Comunidad Andina, que incluye un control sobre los precursores químicos. Se trata de un instrumento de carácter fundamentalmente político, pero que lo convierte en un foro de concertación a través del cual se pueden alcanzar ciertos compromisos e iniciar actuaciones específicas, cuya eficacia parece demostrarse al quedar confirmada recientemente la conveniencia de dar continuidad al mismo⁵⁷. No obstante, la consecución de objetivos se encuentra asociada al establecimiento de medidas de carácter comercial que anima a las partes a la cooperación, pero también ha contribuido a mejorar la institucionalización de las relaciones en el seno de la Comunidad Andina en la medida en que se ha perfilado como un interlocutor ante la Unión Europea, y refuerza las estructuras internacionales en la lucha mundial contra la droga⁵⁸.

⁵⁵ Declaración de Lima, de 16 de mayo de 2008, apartado 7 (*cit. supra*).

⁵⁶ Cumbre U.E.-A.L.C., Madrid, 18 de mayo de 2010, en la que se adopta el Plan de acción de Madrid 2010-2012 bajo el título «Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social».

⁵⁷ Como se expresa en el Comunicado conjunto emanado de la Cumbre Unión Europea-Comunidad Andina (Madrid, 19 de mayo de 2010). El texto puede verse en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114550.pdf.

⁵⁸ Un amplio análisis de los resultados alcanzados a través de las diferentes formas de cooperación que se han plasmado entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, puede verse en G. MOLANO CRUZ, «El diálogo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea sobre Drogas ilícitas», *Colombia internacional*, enero-junio 2007, n.º 65, págs. 38-65.

Esta misma perspectiva subregional está latente en las relaciones de la Unión Europea con los Estados del Caribe. La primera *Reunión Regional sobre la Cooperación para el Control de Drogas* se celebró en Barbados entre los días 15 y 17 de mayo de 1996. En esta reunión se aprobó el «Plan de Acción de Barbados», que contempla un conjunto de medidas destinadas a fomentar la cooperación marítima, sobre el que se apunta la oportunidad de desarrollar un marco normativo específico que facilite el desarrollo de operaciones de control de drogas en el Mar Caribe por parte de los Estados de la subregión⁵⁹.

En suma, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en el marco de las relaciones euro-latinoamericanas constituye uno de los principales sectores en los que la cooperación ha alcanzado una plasmación más efectiva; sin embargo, la posición europea pretende continuar avanzando en el conjunto de medidas para combatir la delincuencia organizada. Así lo ha puesto de manifiesto la Comisión al declarar que «la lucha contra la delincuencia ha venido a sumarse a la lucha contra la pobreza, más apremiante para la región. Las drogas ilegales, la trata de seres humanos, la delincuencia organizada y la violencia están en aumento y ponen en peligro la estabilidad, la seguridad, la gobernanza y el desarrollo de los países y las regiones afectados. En este contexto, uno de los problemas clave es también la cooperación entre todos los países a lo largo de las principales rutas del tráfico de drogas»⁶⁰.

V. CONCLUSIONES

Las relaciones euro-latinoamericanas han puesto de manifiesto que la lucha contra la delincuencia organizada se ha convertido en uno de los elementos fundamentales en la estructuración de componentes de cooperación política que se viene desarrollando. Verdaderamente el marco de asociación estratégica birregional se aventura como un cauce particularmente idóneo para conducir de forma adecuada la lucha contra la delincuencia organizada en las relaciones entre la Unión Europea y los Estados de América Latina y el Caribe. No cabe duda de que la eficacia de esta cooperación se ha hecho más notable en las relaciones de la Unión con entidades de integración subregionales; pero ello no constituye un obstáculo para dotarle de una significación interregional y observarla como un componente de estructuración de intereses en materia de seguridad entre ambos lados del Atlántico.

Asimismo, esta asociación entre ambas regiones está facilitando la aplicación de normas universales, no sólo a través de la promoción del Convenio de las Na-

⁵⁹ Tal ha sido el impulso de esta cooperación en el sector marítimo, que se ha facilitado la celebración de un *Convenio sobre Cooperación para la supresión del tráfico marítimo y aéreo ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en la zona del Caribe*, suscrito el 10 de abril de 2003.

⁶⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales» (COM [2009] 495/3, de 30 de septiembre de 2009, pág. 6).

ciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y otros instrumentos internacionales que inciden sobre estas formas de delincuencia, sino que posibilita una aplicación que debe homogeneizarse para dotar a la cooperación internacional de la eficacia necesaria. No obstante, los intereses en presencia han inclinado abiertamente la especialización de la cooperación eurolatinoamericana al campo de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, vertiente de la delincuencia organizada en la que existe una implicación sobresaliente de los Estados y de los propios procesos de integración regional y subregional.

Aun cuando esta dimensión queda asociada estrechamente al terreno de la seguridad, bien es cierto que no debe constituir un obstáculo sino más bien un aliciente para profundizar en otros campos de actuación en los que se detectan de forma creciente problemas en las relaciones interestatales, especialmente los relacionados con el blanqueo de capitales y el tráfico de seres humanos.

Ahora bien, cuando este modelo de relaciones interregionales que se desarrolla a partir de la Cumbre de Río de 1999 empieza a manifestar síntomas de agotamiento, la ausencia de simetrías organizativas a ambos lados del Atlántico puede impulsar a una profundización sesgada basada en marcos de cooperación subregional. Sin embargo, ello no debería constituir un obstáculo para que se otorgue una consideración estrictamente birregional a la lucha contra la delincuencia organizada. Su fundamentación sobre los componentes fundamentales de una asociación estratégica constituye un desafío para una actualización y renovación a la luz de las nuevas realidades que se aprecian en este primer decenio del siglo XXI, particularmente porque las amenazas transnacionales para los Estados presentan unas características y un alcance que requerirá respuestas en escenarios que trascienden los estrechos marcos latinoamericano o europeo. Tal vez en estas materias de seguridad, junto a otras, será donde se puedan apreciar con mayor intensidad las exigencias de una mejor cooperación que haga factible la propuesta de una «asociación de actores globales».

BIBLIOGRAFÍA

- BADÍA MARTÍ, A., «Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional», en V. Abellán Honrubia y J. Bonet Pérez (dirs.), *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del derecho internacional público*, Ed. Bosch, 2008.
- BOSELLI, L., «Drugs as a Priority in the Common Foreign and Security Policy», en G. Estievenart (ed.), *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe: The Treaty on European Union: Framework for a New European Strategy to Combat Drugs?*, Drodrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, págs. 341-346.
- CIENFUEGOS MATEOS, M., *La Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, Barcelona, C.I.D.O.B., 2006.
- DEL ARENAL, C., «Las relaciones entre la U.E. y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?», *Documento de Trabajo*, 36, 2009, Madrid, Real Instituto Elcano (09/07/2009).

- DYKMANN, K., *Perceptions and Politics. The Foreign Relations of the European Union with Latin America*, Frankfurt, Vervuert Verlag, 2006.
- MAIHOLD, G., «La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría eurolatinoamericana», *A.R.I.*, n.º 58, 2008, Madrid, Real Instituto Elcano.
- MARTÍN, C. D., «Las relaciones América Latina-Unión Europea: Antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político», *Revista de Ciencia Política* (Santiago), vol. 22, n.º 2, 2002, págs. 46-64.
- MOLANO CRUZ, G., «Interregionalisme, Sécurité et Politique mundial. Le rôle des groupes interrégionaux dans la régulation globale de politiques contre le trafic illicite de stupéfiants», *U.N.U.-C.R.I.S. Working Papers*, W-2008/11.
- OLMOS GIUPPONI, M. B., «La lucha contra la delincuencia organizada en el marco de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe», en C. M. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel, *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 2008, págs. 475-485.
- RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M., «Evolución y desarrollo de las Cumbres Unión Europea América Latina y el Caribe», en C. M. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel, *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 2008, págs. 77-96.
- ROJAS ARAVENA, F., «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo», en F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Caracas, F.L.A.C.S.O.-Nueva Sociedad, 2000.
- , *El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la Democracia en América Latina y el Caribe* (II Informe del Secretario General de F.L.A.C.S.O.), San José de Costa Rica, F.L.A.C.S.O., 2006.
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D., «La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno», *U.N.I.S.C.I. Discussion Papers*, n.º 9, 2005.