
HACIA UNA ZONA ANDINA DE PAZ:
ENTRE LA COOPERACIÓN Y EL CONFLICTO

Editoras:

ANNA AYUSO
SUSANA BELTRÁN

Contribuciones de:

ANNA AYUSO
Coordinadora del Programa América Latina
de la Fundación CIDOB

SUSANA BELTRÁN
Profesora lectora de Derecho Internacional Público
de la Universitat Autònoma de Barcelona

CLAUDIA JIMÉNEZ
Profesora titular de Derecho Internacional Público
de la Universitat Autònoma de Barcelona

MONTSERRAT PI
Profesora titular de Derecho Internacional Público
de la Universitat Autònoma de Barcelona

ESTHER ZAPATER DUQUE
Profesora titular de Derecho Internacional Público
de la Universitat Autònoma de Barcelona

Interrogar la actualidad
Serie América Latina

ANNA AYUSO y
SUSANA BELTRÁN (eds.)

HACIA UNA ZONA ANDINA
DE PAZ: ENTRE LA COOPERACIÓN
Y EL CONFLICTO

Narcotráfico, recursos hídricos compartidos
e hidrocarburos

© 2007 para cada uno de los trabajos:
Anna Ayuso, Susana Beltrán, Claudia Jiménez, Montserrat Pi, Esther Zapater Duque

© 2007 Fundació CIDOB
Elisabets, 12, 08001 Barcelona
<http://www.cidob.org>
e-mail: subscripcions@cidob.org

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN: 978-84-87072-84-0
Depósito Legal: B. 42.225-2007

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

Índice

Presentación, *Narcís Serra*, 9

Introducción, *Anna Ayuso y Susana Beltrán*, 11

Construyendo una Zona Andina de Paz, *Anna Ayuso*, 17

La actuación de las Naciones Unidas en la lucha contra la droga en los países de la zona andina, *Claudia Jiménez*, 53

Convergencias y divergencias en la acción regional de la lucha contra el narcotráfico en América Latina, *Anna Ayuso*, 95

La contribución de la Unión Europea a la creación de una Zona Andina de Paz, *Esther Zapater Duque*, 141

La acción de la Unión Europea en la lucha contra la droga en la zona andina, *Montserrat Pi*, 167

La actuación de la Unión Europea en la zona andina en los ámbitos de la energía y los recursos hídricos, *Esther Zapater Duque y Montserrat Pi*, 193

Países andinos y recursos hídricos compartidos: una vía a la paz en construcción, *Susana Beltrán*, 221

La cooperación de los países andinos en el sector hidrocarburos: conflicto y progreso, *Susana Beltrán*, 243

Presentación

El libro que el lector tiene entre sus manos es el resultado del seminario celebrado en la Fundació CIDOB en diciembre de 2005 bajo el título «Hacia una zona de paz en los Andes: medidas de prevención y de resolución de conflictos».

Este acto, así como la publicación que le sucede, se enmarca en la línea de trabajo del programa de América Latina de la Fundació CIDOB referente al control del territorio y las políticas de seguridad en América Latina. Esta línea de trabajo es fundamental para el ámbito de estudio que este programa quiere potenciar y que se refiere a la reforma del estado y el fortalecimiento de las instituciones.

Esta publicación es fruto de la colaboración entre la Fundació CIDOB y el Departamento de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Barcelona, que trabajan conjuntamente en un proyecto dedicado al estudio de las medidas de prevención y solución de conflictos en la región andina. Este grupo de investigación toma como punto de partida el proceso de integración regional iniciado hace más de treinta años, así como la voluntad de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela de establecer una Zona Andina de Paz, tal y como se desprende del Compromiso de Lima de 17 de junio de 2002. Esta zona de paz es considerada por la Unión Europea como uno de sus principales retos en materia de política exterior, tal y como se desprende del plan de estrategia regional de la Unión para la Comunidad Andina 2002-2006.

El grupo de investigación trabaja desde 2004 en tres ejes clave para el establecimiento de esta zona de paz, como son el narcotráfico, las organizaciones criminales transfronterizas y la soberanía territorial

y los debates en torno a la delimitación de fronteras y el control sobre los recursos naturales.

Con esta publicación, la voluntad de la Fundació CIDOB es consolidar los esfuerzos ya realizados por este equipo de trabajo contribuyendo a la difusión de los resultados de su investigación. Por ello debemos agradecer al personal investigador de este grupo y, más concretamente, a las editoras de este libro, Anna Ayuso y Susana Beltrán, el esfuerzo dedicado al estudio de una cuestión fundamental para el avance del proceso de integración de la región andina.

Finalmente, debemos agradecer al Banco Santander el soporte que nos presta a través de su Programa Universidades, sin el cual el Programa América Latina de la Fundació CIDOB no podría llevar a cabo iniciativas como la que en esta ocasión presentamos.

NARCÍS SERRA

Presidente de la Fundació CIDOB

Introducción

Anna Ayuso y Susana Beltrán

Los países andinos iniciaron un proceso de integración regional hace más de treinta años que se ha visto entorpecido por graves crisis internas y externas. Sin embargo y a pesar de las dificultades, los ámbitos de la cooperación andina se han ido ensanchando más allá de la integración económica para abarcar una relación multidimensional que incorpora elementos económicos, políticos y sociales. En esta línea Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela manifestaron en el Compromiso de Lima de 17 de junio de 2002 su voluntad de establecer una Zona Andina de Paz. Pese a la intempestiva retirada de Venezuela de la Comunidad Andina en abril de 2006, en la declaración conjunta de los ministros de Defensa de los países bolivarianos reunidos en Quito el 24 de mayo de 2006, incluyendo a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, se renovó dicho pacto.

La realización de este gran objetivo fue lo que nos animó a reflexionar acerca de qué mecanismos pueden resultar más eficaces para evitar o superar algunos de los actuales conflictos que entorpecen su desarrollo. En los últimos años se ha observado, además de las clásicas tensiones interestatales, la aparición de nuevas crisis motivadas entre otras cuestiones por el uso y acceso a los recursos energéticos, la amenaza del terrorismo, el tráfico ilícito de armas, el crimen organizado transnacional o el narcotráfico. La cuestión es si los instrumentos existentes para la prevención y solución de controversias, tanto desde las instituciones andinas como los generados a partir de organismos y foros regionales, subregionales o universales, son suficientes, necesarios o adecuados para hacer frente a las viejas rencillas y a las nuevas complejidades surgidas del actual contexto internacional que inciden en los países andi-

nos. Por último, también hemos querido preguntarnos qué podemos aportar como europeos en la construcción de esa Zona Andina de Paz, considerada por la propia Unión Europea como uno de sus principales retos.

Éstas fueron las premisas que informaron al seminario «Hacia una zona de paz en los Andes: medidas de prevención y de resolución de conflictos», celebrado en Barcelona el 1 de diciembre de 2005, en el Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB). La jornada se desarrolló sobre la base de unos documentos de trabajo preparados por el equipo de investigación formado por profesoras de derecho internacional público y derecho comunitario de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y de CIDOB, los cuales fueron debatidos con los expertos que tuvieron la amabilidad de participar en el acto. El libro que a continuación se presenta contiene los resultados de los documentos de trabajo utilizados durante el seminario, puestos al día tras un proceso de revisión en el que se han tenido en cuenta los comentarios y sugerencias de los expertos participantes.

En concreto, y entre los posibles, dos fueron los grandes temas escogidos para la ocasión: en primer lugar, la lucha contra el tráfico ilegal de drogas y en segundo lugar, la situación de los recursos naturales estratégicos y, específicamente, los hidrocarburos y los recursos hídricos compartidos. En estos dos ámbitos se analizó el panorama de la zona andina y, en particular, los mecanismos multilaterales de carácter regional y subregional que se están utilizando para hacer frente a los problemas emergentes en estos ámbitos materiales teniendo en cuenta, además, en el caso particular de los hídricos y los hidrocarburos, las tensiones y crisis interestatales que limitan la posibilidad de una cooperación más estrecha. Asimismo, se valora la posible contribución europea al fortalecimiento de los instrumentos de cooperación regional basados en los mecanismos de colaboración internacional disponibles y de los que se puedan desarrollar en el futuro.

La elección de la lucha contra el narcotráfico como objeto de análisis de la investigación está fundamentada tanto en su carácter eminentemente transnacional como en la magnitud de las implicaciones socioeconómicas que tiene para la región andina. Como se señala en las ponencias presentadas, se calcula que el 96% de la producción de la hoja de coca sale de la región, debido, en parte, a una serie de características específicas de la zona que dan como resultado un caldo de cultivo idóneo. La hoja de coca tiene su origen en dicha región, donde aún hoy es

tradicionalmente utilizada con distintos fines sociales y terapéuticos sin tener connotaciones negativas; sin embargo, a causa de los efectos nocivos de algunos principios activos transformados en cocaína, se decidió una proscripción internacional de su comercio. Así, el cultivo de una planta tradicional se convirtió en un hecho ilícito y con ello floreció una economía ilegal que agravó problemas estructurales que dificultan la gobernabilidad como la impunidad, la corrupción, la falta de credibilidad de la población respecto a las instituciones de gobierno y el incremento de la criminalidad y la violencia.

La constatación de que el actual modelo prohibicionista de lucha contra el narcotráfico hoy vigente, tanto nacional como regional y mundial, no está teniendo éxito en la disminución del fenómeno hace necesario cuestionarse acerca de la necesidad de buscar enfoques alternativos que superen las limitaciones actuales. Hoy, la importancia de actuar de forma global en un fenómeno multidimensional es ampliamente reconocida, pero los canales y sobre todo los instrumentos concretos son objeto de controversia. Dos modelos parecen confrontarse, uno de corte represivo y militarista, que está generando tensiones y agravando problemas endémicos de seguridad y otro de carácter desarrollista y preventivo que pone el acento en las causas profundas que están en el origen del narcotráfico. Hoy la Comunidad Andina es el escenario de esas tesis contrapuestas, pero podría ser también un instrumento para superarlas con la ayuda externa de otros actores que apuestan por introducir cambios en el modelo.

Respecto al ámbito de los recursos naturales, en primer lugar los recursos hídricos compartidos, que comprenden sus ecosistemas: —humedales, bosques y corredores de conservación—, requieren la colaboración para programar las actividades productivas a ambos lados de la frontera. Sin embargo, la inestabilidad política, los conflictos internos, las históricas disputas fronterizas y la falta de medios técnicos y materiales han impedido avances significativos. Frente a estos obstáculos se ha puesto de manifiesto de una forma muy clara la necesidad de superar el estadio de coordinación de las políticas intergubernamentales y de avanzar hacia un proceso de integración en este ámbito. Si bien durante el seminario se valoró positivamente la ausencia de graves conflictos entre los países de la zona andina por el control y la gestión de los recursos hídricos compartidos, no por ello se consideró que había que relevarlo a un segundo plano, sino al contrario. La importancia de preservar estos caudales para

la propia supervivencia de los pueblos es una materia que se debería abordar esencialmente desde la prevención.

En segundo lugar, el sector de los hidrocarburos —gas y petróleo—, además de ser considerados estratégicos para el desarrollo de la región andina, representa una oportunidad de oro (aún poco aprovechada) para lograr una mayor integración. La existencia de importantes reservas de fuentes de energía mejora las perspectivas de crecimiento económico a medio y largo plazo, pero a corto plazo ha generado tensiones, tanto por el desequilibrio regional en el reparto como por las presiones de agentes externos implicados en la explotación. Será necesario avanzar en la cooperación para, entre otras cosas, alcanzar una armonización en las legislaciones y en los modelos tarifarios y reformar las estructuras organizativas del sector, con una previsible resistencia de los grupos de interés afectados. Éstos son, pues, importantes desafíos que aún están lejos de ser superados y que requerirán no sólo desplegar los instrumentos de cooperación existentes, sino también la creación de nuevos mecanismos específicos que den respuestas concretas.

En suma éstas fueron las cuestiones que animaron el seminario: durante la sesión de la mañana se abordaron los problemas de la lucha contra las drogas en la zona andina, así como el papel de la ONU en este ámbito. En dicha sesión, a partir del documento de trabajo elaborado por la profesora Claudia Jiménez de la UAB, departieron Luis Bittencourt, director de Extensión y Egresados, de la National Defense University Washington, D.C., Estados Unidos y de Héctor Vega, profesor de la Universidad ARCIS, Chile. Posteriormente se debatió, en particular, el documento sobre la acción de la Comunidad Andina en la lucha contra el narcotráfico presentado por la profesora Anna Ayuso de CIDOB, que contó con los comentarios de José Antonio García Belaúnde, actual canciller de Asuntos Exteriores de Perú, pero entonces secretario general del Consejo Andino, y de Álvaro Camacho, director del Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales de la Universidad de los Andes, Colombia.

En la sesión de tarde se analizaron, por un lado, los problemas derivados del control de los recursos hídricos e hidrocarburos de la zona andina, presentados por la profesora Susana Beltrán de la UAB, y comentados por Klaus Bodemer, director del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Alemania y de Hugo Calderón, diplomático chileno y consultor de KOLAT (Conceptos para Cooperación con América Latina). Finalmente, la última ponencia estuvo íntegramente dedicada a la coope-

ración de la Unión Europea en la solución de los conflictos regionales de la región andina relacionados con la lucha contra el narcotráfico y el control de los recursos naturales a cargo de las profesoras Montserrat Pi y Esther Zapater de la UAB y con los comentarios de Rafael Gelabert, jefe de la Unidad de Países de la Comunidad Andina de la Comisión Europea y el profesor Hélan Jaworski de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

También participaron en el debate el presidente de la Fundació CIDOB, Narcís Serra, y el director de la Fundació CIDOB, Josep Ribera, y acudieron por invitación otros expertos, como Manuela Mesa, directora del Centro de Investigación para la Paz; Susane Gratius, investigadora senior del Programa de Paz y Seguridad y de Derechos Humanos de FRIDE; Andreu Olesti, profesor de la Universidad de Barcelona y Nora Sainz, profesora de la UAB. Qué duda cabe de que la presencia de destacados expertos supuso para el equipo de investigación, además de una guía para abordar algunos de los grandes problemas del escenario andino actual, una interesante aportación para un debate que seguirá abierto en los próximos años.

Y ya en el capítulo de reconocimientos, todo el equipo quiere agradecer la confianza en él depositada por el Programa América Latina de la Fundació CIDOB al aceptar financiar la investigación cuando aún apenas estaba esbozada, lo cual permitió contar con la colaboración temporal de una asistente, Cristina Cullell, que fue de inestimable ayuda en el primer proceso de recopilación de documentación y de Héctor Vega, cuya valoración inicial sobre la situación andina nos permitió, después, proseguir la investigación. A todos ellos, a los que consideramos parte integrante del proyecto y compañeros en el trayecto hacia una Zona Andina de Paz, muchas gracias.

Construyendo una Zona Andina de Paz

Anna Ayuso

1. La ampliación de la agenda de seguridad regional

El proceso de integración regional andina iniciado hace treinta y siete años con el Acuerdo de Cartagena¹ se encuentra ante una nueva encrucijada que insta a una reflexión sobre su futuro. No es la primera vez, pues las crisis han sido consustanciales a los progresos conseguidos en su ya larga andadura. A las dificultades propias de cualquier organización de integración para conciliar asimetrías e intereses diversos, se han añadido los avatares internos de los países miembros, que han sido sacudidos por graves crisis políticas, económicas y sociales desde los años setenta.² Como consecuencia, la región andina, a pesar de tener grandes reservas de recursos naturales, entre los que se incluyen materias primas estratégicas como hidrocarburos o yacimientos minerales y una densidad de biodiversidad de las más altas del planeta, es una de las zonas con un menor índice de desarrollo humano del continente americano y cuenta con uno de los mayores índices de desigualdad social del mundo.

En esas condiciones no sorprende que la zona andina sea considerada como una subregión altamente inestable en un continente que, sin embargo, hoy en día no registra un gran número de controversias interestatales abiertas, ya que las principales amenazas se derivan de conflictos socioeconómicos que se traducen en inestabilidad y vulnerabilidad.³ Parece pertinente preguntarse hasta qué punto el proceso de integración andino, a su vez inserto en un proceso de integración suramericano,⁴ puede consolidar mecanismos eficaces de cooperación para la construcción de una «zona andina de paz», tal y como resolvieron los altos mandatarios de la Comunidad Andina (CAN) mediante el Compro-

miso de Lima de 17 de junio de 2002. Dicho compromiso, más recientemente reiterado en la Declaración conjunta de los ministros de Defensa de los países bolivarianos reunidos en Quito el 24 de mayo de 2006, incorpora una visión amplia de la seguridad regional que va más allá de la mera pacificación para ver la situación política, económica, social y cultural de los pueblos⁵ que abarca tanto cuestiones domésticas como internacionales, regionales y globales.⁶

Por ello la construcción de esta Zona Andina de Paz forma parte de un proceso más amplio para elaborar un consenso hemisférico en el ámbito de la seguridad que se desarrolla también, no sin dificultades, en el área suramericana⁷ y en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA).⁸ Pero además se enmarca en una voluntad de alcanzar mayor autonomía para desarrollar una perspectiva propia y diferenciada de Estados Unidos, aun sin entrar en conflicto con los intereses de la gran potencia.⁹ De hecho, ésta incluso ha incrementado su presencia militar en la región en los últimos años a raíz de la Iniciativa Regional Andina y el Plan Colombia de lucha contra la guerrilla y el narcotráfico (Spadale, 2006) y su influencia, así como las filias y fobias que provoca, se proyecta sobre las dificultades para implementar medidas de cooperación concretas. En la práctica, los diferentes enfoques de los problemas de seguridad que se dan entre los países andinos (Jarrín, 2005), e incluso entre sucesivos gobiernos dentro de un mismo país, dificultan la implementación de los acuerdos, ya que los estados siguen siendo el actor principal para diseñar las estrategias con que afrontar las nuevas amenazas. A pesar de ello, se reconoce que en un mundo crecientemente globalizado las respuestas en los diversos niveles de decisión son interdependientes y necesitan de una coherencia, no sólo en los objetivos, sino también en los instrumentos y las políticas. El fortalecimiento de los espacios de diálogo y concertación transnacionales aparece, así, como una necesidad para garantizar la gobernabilidad democrática nacional y regional y también para hacer frente a amenazas externas y por tanto el papel de las organizaciones internacionales, de distinta naturaleza, está llamado a incrementarse.¹⁰

La reciente agenda de seguridad regional en la zona andina ha evolucionado al compás de los cambios en el contexto internacional tras la posguerra fría, las circunstancias regionales y también la influencia del debate teórico en torno al concepto de seguridad humana. Desde que este término fue difundido a través del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994 (UNPD, 1994), inspirado en los trabajos del Nobel de Economía

Amartya Sen, la definición de su alcance y de sus efectos sobre las políticas de seguridad ha sido objeto de un amplio y controvertido análisis por parte de la comunidad internacional y de los organismos multilaterales.¹¹ Sin entrar en el debate académico, es obligado constatar el progresivo ensanchamiento del ámbito de la seguridad a terrenos que antes le eran ajenos y la correlativa proliferación de actores que intervienen en el diseño de las estrategias de seguridad. Desde un enfoque regional, se trata de analizar cuáles son las recientes estrategias cooperativas de fortalecimiento de la paz y prevención de conflictos surgidas en la zona andina como resultado de la construcción de un proceso de integración regional institucionalizado. Éste ha sentado sus bases fundamentalmente en las relaciones interestatales y, por ello, sólo de forma complementaria se actúa en otros niveles infraestatales. Eso no implica ignorar las dimensiones sociales internas de los conflictos; por el contrario, es preciso indagar sobre posibles mecanismos de cooperación regional de carácter multilateral que aborden las causas estructurales de los focos de conflicto con consecuencias transnacionales más relevantes, como un eslabón más dentro del proceso de pacificación regional.¹²

Tal como se ha señalado, comparada con otros continentes donde predominan países en desarrollo como África o el Medio Oriente, América Latina ha sido una región con pocos conflictos armados interestatales durante las últimas décadas (Kurtenbach, 2003). Además, es una zona que se ha autoproclamado reiteradamente libre de armas nucleares y de destrucción masiva¹³ y ha establecido medidas de fomento de la confianza basadas en mecanismos de transparencia y control. No obstante, esto no equivale a la completa pacificación. En concreto, la zona andina todavía tiene abiertos algunos conflictos fronterizos territoriales y marítimos¹⁴ y no se puede olvidar que el último conflicto armado interestatal entre Perú y Ecuador no se cerró hasta 1998.¹⁵ Sin embargo, en la actualidad el riesgo de conflicto armado parece remoto y hoy los factores generadores de desestabilización o confrontación son más complejos y actúan en conjunto,¹⁶ impidiendo generar las condiciones necesarias para el progreso económico y social en la región. Sin pretender ser exhaustivos, los múltiples factores que, de manera directa o indirecta, condicionan la estabilidad de la zona y al mismo tiempo dificultan la aplicación de los instrumentos de integración regional existentes o futuros pueden ser divididos en tres categorías: los de carácter nacional, los de ámbito intrarregional y los de origen extrarregional.¹⁷

La presencia de factores internos desestabilizadores tiene sus peculiaridades en cada país y les afecta en diferente manera y grado, pero hay algunos elementos en común; en mayor o menor medida se puede observar, por ejemplo, una falta de solidez estructural de las instituciones que, en ocasiones, supone un cuestionamiento del propio Estado.¹⁸ La preocupación por la falta de solidez de las instituciones en Latinoamérica surge, paradójicamente, después de dos décadas de progresivo adelgazamiento del Estado, durante las cuales se aplicaron las recetas del denominado consenso de Washington, patrocinado por las instituciones financieras internacionales, el cual daba prioridad a la reducción del intervencionismo estatal. La debilitación de las políticas y recursos en manos del Estado acrecentó su incapacidad para hacer frente a los principales problemas de la población (Woodward, 2004), incluida la pobreza, que afecta a una media de más del 40% de la población en la región.

Esta pobreza imperante en amplios sectores sociales tiene un papel central, tanto en la violencia cotidiana que se genera en dichos países, como en la persistencia del déficit de legitimidad de unos estados incapaces de garantizar la seguridad mínima para lograr una vida digna.¹⁹ Según el Informe del Latinobarómetro 2006, las dos principales preocupaciones de la población son el desempleo y la delincuencia. Colombia representa el mayor índice de violencia y criminalidad en la zona, pero en general la inseguridad ciudadana está experimentando un incremento notable en la región, que tiene una media de homicidios dolosos que triplica la media mundial (PNUD, 2004) y sufre el acoso de las bandas criminales. Sin embargo, sólo un tercio de la población confía en la policía y el sistema judicial para resolver el problema y las sucesivas políticas de mano dura no han disminuido la criminalidad ni la violencia, pero sí colapsado el sistema penitenciario.

La acumulación del poder en unas élites que controlan e instrumentalizan los resortes institucionales en su beneficio²⁰ a través de prácticas de corte patrimonial-clientelista, ha erosionado el Estado de Derecho y la impunidad generada ha dado alas a la corrupción. Esta percepción de injusticia generalizada alimenta el rechazo al gobierno e invita a juzgar como legítimas las acciones populares en su contra, incluso hasta llegar a derribarlo.²¹ Paralelamente, la debilidad de las instituciones favorece el afianzamiento de contrapoderes fácticos, el surgimiento de caudillismos locales y la exacerbación de tensiones regionales, llegando en algunos casos a movimientos secesionistas que cuestionan la

integridad territorial del Estado, especialmente en Bolivia y Ecuador. El descrédito del Estado se traduce en una falta de legitimidad institucional que incrementa la fragilidad democrática²² y ahonda el distanciamiento entre los órganos del poder y la mayoría de la población, la cual se siente marginada y ausente de las políticas públicas.²³

El PNUD alertó de este descrédito de las instituciones en su informe sobre la democracia en América Latina (PNUD, 2004) advirtiendo del peligro que supone para la consolidación democrática (Ramió y Salvador, 2005). Por su parte, el Informe del Latinobarómetro 2005 mostraba que en los últimos diez años la valoración de la democracia no ha variado mucho a pesar de la recuperación de las libertades políticas en la mayoría de los países del continente.²⁴ Sin embargo, en los últimos años, incluso en situaciones de graves crisis políticas, se ha conseguido mantener la vía institucional de acceso al poder²⁵ y se ha producido un incremento de la representación institucional de fuerzas populares.²⁶ Este acceso de nuevas fuerzas políticas al poder está resquebrajando la autarquía tradicional y hay quien advierte del peligro que se corre con ello de caer en el populismo, pero también se percibe como la oportunidad de encauzar, hacia una vía institucional, los conflictos sociales.²⁷

Con estos panoramas nacionales tan inestables resulta lógico pensar que la integración regional no parezca una prioridad para la población; no obstante, la opinión pública del conjunto de América Latina es favorable a la integración en un 85%,²⁸ aunque no parece tan claro que esté dispuesta a hacer los esfuerzos necesarios para llevarla a término. En este sentido, la dimensión intrarregional del proceso de integración andino ofrece claroscuros. Si se compara con otros procesos de integración en América Latina, se trata de un sistema complejo con un alto grado de institucionalización y que se ha dotado de instrumentos jurídicos avanzados. Sin embargo, como se verá más adelante, la práctica muestra una infrautilización de dichos instrumentos, una debilidad de las políticas comunitarias y muchas dificultades para avanzar hacia fases de mayor profundización. Ya dijimos que existen problemas derivados de disputas históricas bilaterales no resueltas (Quiroga, 2003), pero también otros conflictos transfronterizos surgidos más recientemente, como los vinculados al narcotráfico o la explotación de los recursos naturales estratégicos,²⁹ que dificultan el avance en la implementación de políticas de alcance comunitario. Por una parte se reconoce que afrontar estos fenómenos conflictivos de naturaleza transnacional exige políticas que ultrapasan la

acción de los gobiernos nacionales (Mesa, 2006). Sin embargo, persiste una desconfianza hacia la cesión de soberanía que debilita las instituciones comunes y las hace incapaces de impulsar el interés general sobre los particularismos.³⁰ Como consecuencia, no existen los instrumentos adecuados ni los recursos financieros necesarios para llevar a término una integración sustantiva, con políticas comunes que reporten beneficios a todos los estados miembros y consolide el proceso de integración sobre bases más sólidas.³¹

A pesar de todo ello, es obligado constatar que no todos los factores desestabilizadores son intrínsecos a la región. Los factores exógenos extrarregionales tienen un importante impacto en el proceso de integración y la globalización trae consigo nuevos retos y limita la autonomía, tanto en el ámbito económico como en el político. Algunos de los principales problemas provienen de la extrema vulnerabilidad de la zona a la volatilidad de los mercados financieros y la fluctuación de los precios del mercado internacional.³² Además, la mayoría de países andinos depende del capital extranjero y, en menor grado pero también, de la ayuda internacional. El peso de la deuda externa contribuye a agravar esta situación presionando las finanzas públicas y ha obligado a una continua refinanciación bajo condiciones impuestas por los organismos financieros. Para afrontar las crisis económicas los países se vieron abocados a aplicar políticas de ajuste estructural con las que consiguieron estabilizar la economía, pero a costa de soportar consecuencias negativas en los niveles de empleo y pobreza de la región. En los sectores sociales más vulnerables se incrementó la marginación y se empujó a la migración masiva, contribuyendo a aumentar la conflictividad social y con ello el descrédito de los gobiernos ante los más perjudicados y los excluidos.³³ Ahora estos ciudadanos exigen respuestas a sus necesidades que obligatoriamente implican cambios en la orientación de las políticas económicas y sociales.³⁴

En este contexto regional los efectos de la globalización tienden a ser negativos y a debilitar aún más las estructuras institucionales, lo que se ha calificado como *globalización defectiva*, cuyas «notas mas sobresalientes son: creciente erosión de la soberanía política, mayor precariedad del Estado y fragmentación de la sociedad; incremento crítico de dificultades institucionales de diversa índole; y aumento de la percepción e identificación externa de una organización política dada (de una *policy*) a través de la agenda problemática internacional (crecimiento del narcotráfico, violación de los derechos humanos, degradación ambiental, auge

de la criminalidad organizada transnacional, migraciones incontroladas, corrupción monumental, etc.)» (Tokatlian, 2004b), todo lo cual potencia la fragmentación regional y dificulta el procesos de integración.

Así, por ejemplo, la balanza comercial de los países andinos, como exportadores fundamentalmente de materias primas, depende de los precios del mercado internacional y de la apertura de los mercados; sin embargo su capacidad de negociación es baja. Esto se debe en parte a la competencia internacional y la poca transparencia en la toma de decisiones en las rondas multilaterales de negociación comercial, pero a su vez se ve agravado por la falta de una estrategia común. La actual coyuntura favorable de los precios de una buena parte de las materias primas que exportan los países de la zona, en lugar de fortalecer la cooperación regional, parece haber desatado una carrera por ver quién logra sacar mayor provecho de la situación.³⁵ De igual modo, ante la incapacidad de llegar a un consenso para negociar un acuerdo conjunto de la CAN con Estados Unidos, Perú, Colombia e inicialmente también Ecuador decidieron negociar bilateralmente su propio tratado de libre comercio (TLC), aunque esto pudiera tener consecuencias negativas para el comercio de otros países miembros y con ello se erosionó el proceso de integración regional andino y sudamericano. Como muestra, sirva el caso de las negociaciones de Colombia y sus consecuencias para los productores bolivianos de soja, que se verán desplazados por las importaciones de cultivos subvencionados de Estados Unidos si entra en vigor el TLC acordado. Esta falta de solidaridad regional fue la que el presidente venezolano Hugo Chávez calificó de traición y le sirvió de coartada para solicitar la salida de Venezuela de la CAN, argumentando que estaba muerta.

En su vertiente más política, la globalización también afecta a la percepción de las amenazas. La dimensión global de la lucha contra el terrorismo generalizada tras los atentados del 11-S bajo el liderazgo de Estados Unidos ha alterado la agenda de seguridad regional. La vinculación del fenómeno del narcotráfico con el del terrorismo genera tensiones entre, por una parte, las iniciativas regionales tendentes al establecimiento de una zona de paz mediante medidas de confianza y desarme y, por otra, la militarización y refuerzo del aparato represivo y los servicios de inteligencia para combatir guerrilla y delincuencia. Hay una tendencia a militarizar la respuesta a problemas que deberían corresponder a instancias civiles y con ello a aumentar el espacio militar (Machilanda, 2005), lle-

gando a extremos de un abuso reiterado de los estados de emergencia que permiten una suspensión de los derechos y de las libertades fundamentales. Este recurso a la militarización es especialmente grave en países con una «tendencia histórica de intervención política de las fuerzas armadas» (Chillier y Freeman, 2005) y además incrementa las tensiones fronterizas.

En este escenario de conflictos en la región, la situación de Colombia es determinante por la existencia aún hoy de grupos armados con control efectivo de parte del territorio y de delincuencia organizada que gestiona el 56% del tráfico de cocaína mundial. Esto condiciona la agenda de seguridad de toda la región. En el caso de la guerrilla, la utilización de las fronteras como refugio acaba afectando a los países limítrofes con incursiones tanto de ésta como del ejército colombiano, creando tensiones en los territorios colindantes, donde además se refugia parte de la población desplazada que huye de la violencia. Los estados vecinos tratan de evitar verse involucrados en el conflicto y por ello rehúyen crear vínculos de interdependencia o mecanismos de intermediación cooperativa que les pudieran comprometer. Por el contrario, el gobierno colombiano, con la ayuda de Estados Unidos, busca dar una dimensión internacional al conflicto como parte de la lucha global contra el narcotráfico y el terrorismo con el que se pretende identificar a la guerrilla.³⁶

A esta lógica obedeció el Plan Colombia lanzado en el año 2000, que ha supuesto una inversión en lucha antinarcóticos de Estados Unidos en la zona de más de 4.000 millones de dólares, el 75% del cual fue destinado a policía y fuerzas armadas. Colombia, el principal beneficiario, se ha convertido en el fiel aliado en la región y su dependencia de la ayuda estadounidense genera suspicacias entre los miembros de la CAN. A su vez, por parte de Estados Unidos la intervención en la región andina se plantea en términos de seguridad nacional y dentro de esta lógica ha de estar bajo su control. Por ello los intentos de creación y activación de modelos de cooperación e interdependencia de carácter regional, o de cambio de enfoque del problema del narcotráfico, desde una visión securitaria basada en la persecución, a otra orientada hacia el ámbito de la salud y la prevención, se estrellan contra la visión prohibicionista y represiva financiada por el gobierno norteamericano. Esta actitud provoca una fuerte oposición a la intervención americana en la región, a pesar de que la mayoría de países andinos procura mantener buenas relaciones con Estados Unidos, que sigue siendo el mayor socio comercial.

Entre tanto, las maniobras militares fronterizas y las migraciones forzadas por el endurecimiento del conflicto colombiano han sido fuente recurrente de conflicto sobre todo con Venezuela y Ecuador. Pero además, la lucha contra el terrorismo y la guerrilla sirve de coartada para una escalada armamentista en varios países de la región, debilita las estrategias cooperativas regionales en materia de seguridad y mina los esfuerzos por atajar otros fenómenos criminales conexos de naturaleza transnacional, como las redes de tráfico de armas y de blanqueo de dinero. Si bien es cierto que América Latina, como región, tiene el porcentaje del PIB mas bajo de presupuesto dedicado a Defensa, también es verdad que en los últimos años ha habido un incremento del gasto considerable en la región andina especialmente en relación con el conflicto colombiano (Malamud y García, 2006).

Así, en 2005 Colombia seguía siendo el país andino con mayor porcentaje de gasto de Defensa (3,7% del PIB), seguido a distancia de Bolivia (1,9%) y Venezuela (1,6%). Sin embargo, este último país ha incrementado el gasto en armamento en un 30% de 2004 a 2005 y tiene previsto aumentar las compras en los próximos años. Aunque el presidente Hugo Chávez aduce que está procediendo a una renovación de equipamiento obsoleto,³⁷ es evidente que este rearme produce incomodidad. Lo mismo pasa con sus acuerdos con el presidente de Bolivia, Evo Morales, para establecer bases militar con presencia venezolana en las regiones bolivianas fronterizas de Quijarro y del Beni. Los problemas en la frontera con Colombia también han conducido a aumentar la presencia militar brasileña en su frontera para frenar el paso del narcotráfico y la presencia de la guerrilla en su territorio.³⁸ Por otra parte, los recursos naturales en zonas fronterizas disputadas, herencia de indefiniciones y querellas históricas que se arrastran desde la época de la independencia, también han sido fuente de conflictos armados y tensiones diplomáticas. Un ámbito de cada vez mayor importancia estratégica es el de la gestión de los recursos hídricos compartidos. Aunque en la mayoría de casos se ha conseguido llegar a soluciones equitativas para explotar conjuntamente los recursos, en gran parte gracias al apoyo financiero internacional, aún subsisten las discrepancias en puntos focalizados³⁹ que generan conflictos con consecuencias que desbordan las relaciones diplomáticas e introducen factores de desestabilización nacional y regional.⁴⁰

Más determinante aún es la existencia de importantes reservas de fuentes de energía en la región. Éstas mejoran las perspectivas de creci-

miento económico a medio y largo plazo, pero a corto plazo han generado tensiones, tanto por el desequilibrio regional en el reparto, como por las presiones de agentes externos implicados en la explotación. Además, las actividades de las transnacionales y los grandes beneficios que han obtenido sin apenas revertir en la mejora de las condiciones de vida de la población local han generado una reacción popular en su contra que dificulta la reconducción de la situación mediante el diálogo. La respuesta en Bolivia y en menor grado en Ecuador ha sido el regreso a posiciones nacionalistas que tratan de recuperar el control sobre los recursos energéticos. Pero a su vez éstas provocaron tensiones ante la reacción negativa de los países inversores, especialmente Estados Unidos, pero también de España y Brasil.⁴¹ Aunque finalmente parece haberse reconducido de manera negociada a una solución aceptable para todos los actores implicados.⁴²

Las tensiones mencionadas ponen en peligro la viabilidad de proyectos de integración física como el gran anillo energético del sur o la creación de redes de explotación y distribución de hidrocarburos ya bautizadas como Petrosur o Petroandina. Los países andinos tienen ante sí muchos retos de gran calado para conseguir competir con eficacia en los mercados internacionales. Sin embargo, existe una contradicción entre sus aspiraciones por desarrollar una agenda más amplia de integración y los medios empleados para conseguirlo, que hoy todavía son deficitarios, especialmente en un sector como el de los hidrocarburos que precisa de grandes inversiones e importante transferencia tecnológica. Esto difícilmente se conseguirá sin la intervención de agentes externos, públicos y privados.

No puede dejar de mencionarse que, en relación con la explotación de los recursos naturales en la zona andina, debe sumarse un factor de complejidad adicional que afecta a la distribución regional de dichos recursos y a la presencia de poblaciones indígenas con derechos tradicionales, en algunos casos reconocidos en las constituciones nacionales. Estos pueblos, habiendo sido tradicionalmente marginados y despojados de sus territorios y recursos, ahora reclaman poder de decisión y participación en los beneficios de su explotación, lo que exige el establecimiento de mecanismos de negociación que tengan en cuenta sus necesidades y también obedezcan a criterios medioambientales. Esto a veces entra en colisión con las estrategias nacionales y genera fuentes de conflicto que trascienden el ámbito nacional para entrar en la categoría de gestión de bienes colectivos de carácter global (Zúñiga, 2006).

Todas estas y otras dificultades que atraviesa la región andina afectan tanto a las instituciones nacionales como a las regionales, y las tensiones centrífugas y acciones unilaterales provocan mayor desconfianza en la viabilidad de la integración regional. A pesar de ello se ha seguido avanzando en el proceso porque, más allá de las discrepancias concretas, hay un consenso generalizado sobre la integración regional como opción estratégica para buscar una mejor inserción en el contexto global, para mejorar su capacidad de negociación en los foros multilaterales en la senda del regionalismo abierto enunciado por la CEPAL⁴³ y para incrementar su autonomía como actor internacional. Pero a la vez, la cooperación regional es un marco para generar mayor estabilidad y resolver los conflictos interestatales por el cauce institucional.⁴⁴ La búsqueda de alternativas para superar las limitaciones de la autonomía regional y contrarrestar la subordinación del desarrollo a las tesis securitarias debería ser uno de los motores de la integración, pero precisa de una mejor definición del modelo de seguridad regional.⁴⁵ Una visión multidimensional de la seguridad en la región debe partir de la incapacidad de encontrar respuestas militares a los actuales desafíos y plantear estrategias de desarrollo que actúen sobre el origen de los conflictos (Spadale, 2006).

Los objetivos compartidos de los países andinos son sustanciales; empero, las divergencias sobre las políticas, los instrumentos y las prioridades son también de gran calado. Lamentablemente, la centralidad de las discrepancias en materia de integración comercial está eclipsando otros aspectos importantes de la integración regional en el ámbito político y el de la cooperación material en los que se han ido produciendo avances.⁴⁶ Sin embargo, sólo en la medida en que esos otros ámbitos de integración material puedan reforzarse y generar una nueva dinámica de convergencia de intereses será posible consolidar unos procesos de integración efectivos, basados en relaciones de interdependencia y un grado concreto de solidaridad regional que dé cuenta de las asimetrías. Aunque el tratamiento de estas asimetrías debería formar parte intrínseca de las políticas del regionalismo abierto, ni los instrumentos ni los medios para ponerlo en práctica han sido los adecuados en los actuales marcos de cooperación hasta el momento (Sanahuja, 2007). Para avanzar será necesario identificar de forma clara los incentivos para cada uno de los participantes y ofrecer canales institucionales adecuados para la resolución de los conflictos de interés subyacentes.

2. La construcción de una acción exterior común andina para abordar conflictos transnacionales con perspectiva regional

La integración andina, dentro del conjunto de los procesos de integración regional americanos, fue la que siguió, al menos originalmente, un modelo de institucionalidad más inspirado en la experiencia de las comunidades europeas, lo que le ha llevado al establecimiento de un complejo institucional avanzado capaz de generar un acervo jurídico que, poco a poco, ha ido extendiendo su ámbito material. En este sentido, a diferencia de otros procesos de la región, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o Mercosur,⁴⁷ la CAN y su antecesor, el Pacto Andino, no hicieron de la integración económica el elemento hegemónico, sino que el componente político e institucional también fue desde el inicio un elemento esencial, aunque en la práctica no hayan seguido una evolución paralela. Sin embargo, como ha sido ampliamente reconocido, la CAN es una organización de integración en proceso, en la cual el alto grado de intergubernamentalidad de las instituciones, de los procesos de toma de decisión y de la ejecución y control de aplicación de las normas impide hablar de supranacionalidad.⁴⁸

Estas características son especialmente aplicables en el ámbito de la acción exterior andina que, a pesar de haber experimentado un fuerte impulso durante la última década, mantiene una gran dosis de indefinición en cuanto al alcance de los compromisos asumidos. Esto no ha impedido que desde las instituciones andinas se haya dado forma progresivamente en los últimos años un concepto de seguridad multidimensional en sentido amplio, tratando de coordinar las decisiones andinas de integración y comercio con la agenda de seguridad (Jarrín, 2005), al tiempo que se orienta hacia los procesos de desarrollo y de inserción internacional. Así, con el tiempo se ha dotado de instrumentos de concertación política en un número creciente de ámbitos materiales en los que se va avanzando a pesar de las dificultades del propio proceso de integración y de las tensiones surgidas entre los países miembros.

Inicialmente el Acuerdo de Cartagena no estableció mecanismos institucionales para desarrollar una acción exterior regional ni para abordar los conflictos entre los miembros. Esto cambió en 1979, cuando se estableció el Tribunal de Justicia de la Comunidad, destinado fundamentalmente a dirimir las controversias jurídicas sobre derecho comunitario, aunque se preveía la posibilidad de un procedimiento arbitral para solu-

cionar controversias bilaterales que nunca se puso en práctica. Al mismo tiempo, se instituyeron las reuniones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores del grupo andino, como fórmula para expresar la voluntad de establecer una política exterior andina.⁴⁹ La crisis económica de los años ochenta, que convulsionó a la región, paralizó los avances en la consolidación de la acción exterior. En cambio, a finales de dicha década el éxito del proceso de Contadora en la pacificación de América Central⁵⁰ y los avances hacia la recuperación democrática en la mayoría de países de América Latina dieron un renovado impulso al proyecto político a través de las cumbres de los presidentes andinos.

En 1989, conmemorando los veinte años del Acuerdo de Cartagena, los presidentes de los países miembros decidieron reunirse dos veces al año y establecer sendas reuniones de preparación por parte de los ministros de Asuntos Exteriores.⁵¹ Ese mismo año los presidentes aprobaron la Declaración de Galápagos, compromiso andino de paz, seguridad y cooperación,⁵² mediante el cual se enmarcaba el proceso de integración regional en un compromiso con el multilateralismo, el derecho internacional y la cooperación entre los estados. En esta dirección, afirmaron el propósito de promover iniciativas regionales de desarrollo y fomento de la confianza, así como procedimientos prácticos de coordinación de políticas. Pero las medidas necesarias para pasar de las declaraciones a su concreción aún tuvieron que esperar varios años.

La remodelación institucional del Acuerdo de Trujillo de 1996 que instituyó la CAN⁵³ tenía entre sus objetivos impulsar la profundización del proceso de integración y fortalecer el pilar político junto al ámbito económico y comercial. El nuevo Sistema de Integración Andina, con la incorporación del Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores, dio lugar al nacimiento de una Política Externa Común (PEC) consagrada mediante el Protocolo de Sucre de 1997⁵⁴ y certificada en el XI Consejo Presidencial Andino celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, el 27 de mayo de 1999. La mencionada Acta de Cartagena instruyó al Sistema Andino de Integración a desarrollar la agenda de la PEC y a priorizar proyectos transfronterizos y de integración física regional. En el desarrollo de dicha política el Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores aprobó en 1999 las directrices de la PEC para la CAN⁵⁵ que, además de proyectar hacia el exterior el proceso de integración andino, tenía entre sus principales objetivos fortalecer la paz y la seguridad y contribuir a la consolidación de la demo-

cracia, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la corrupción y el terrorismo.

Junto a los principios y objetivos, las directrices de la PEC establecieron unos criterios de actuación tan pragmáticos como indefinidos: la *gradualidad* en abordar progresivamente los temas de interés común y el enfoque multidisciplinar de la agenda política y económica con una visión *integral* de asuntos internos y externos y la *flexibilidad* de sus mecanismos para adaptarse al entorno regional y mundial. La vaguedad en el alcance y contenido de los objetivos quedó además reforzada por la liviandad de las modalidades de acción, que se circunscribían a posiciones comunes, acciones conjuntas y portavoces únicos, incluyendo la concertación de votaciones y candidaturas en organismos internacionales, la coordinación regular entre misiones diplomáticas y representaciones externas y, eventualmente, las representaciones diplomáticas conjuntas.

En la misma dirección, la decisión 475 sobre los criterios y pautas para la programación y ejecución de la PEC establecía que ésta sólo se desarrollaría sobre los temas en los cuales existiera consenso y que, salvo decidir lo contrario, los documentos de política exterior común tendrían carácter reservado. Estas características fueron mantenidas en la resolución 528 de actualización de los criterios aprobada en julio de 2001 que, aunque reforzaba el papel de las misiones diplomáticas andinas y de los estados miembros para establecer mecanismos de coordinación y acción común, los limitaba únicamente a aquellos relacionados con los asuntos que previamente aprobara el Consejo, siempre por consenso. El XIII Consejo Presidencial Andino⁵⁶ de 2001 reafirmó la necesidad de continuar el impulso de la PEC y encomendó al Consejo Andino de Ministros que elaborase una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza en la línea de la Declaración de Galápagos. A dicho órgano también le encargó la formulación de una Carta Andina sobre Derechos Humanos,⁵⁷ que hiciese operativo el Plan Andino de cooperación para la lucha contra las drogas y delitos conexos adoptado en junio de 2000 y promover las consultas con Estados Unidos y la UE para renovar y fortalecer los mecanismos de preferencias comerciales que contribuyen a la lucha contra las drogas ilícitas.⁵⁸

El siguiente paso cualitativo en la ampliación de la acción exterior andina se produjo el 17 de junio de 2002, durante una reunión extraordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa celebrada a propuesta del presidente peruano Alejandro Toledo para

examinar la reducción de los gastos de Defensa de los países miembros de la Comunidad Andina. Allí se adoptó el Compromiso de Lima o Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de Gastos destinados a la Defensa Externa en la que se acordaba presentar al Consejo Presidencial un proyecto de política de seguridad común. Los cancilleres también acordaron instaurar una Zona de Paz en la Comunidad Andina basada en los principios de la carta de Naciones Unidas y la OEA y se comprometieron a suscribir los convenios internacionales promovidos por ambas organizaciones en materia de control de armas convencionales, estratégicas, químicas y biológicas, explosivos y minas antipersonal. como medidas de fomento de la confianza, además de la notificación previa de ejercicios militares, se previó la posibilidad de establecer zonas de confianza mutua, intercambio de información, invitación de observadores e intercambio de personal para formación, así como seminarios y programas de educación y cultura de paz extensibles a parlamentarios, cuerpo diplomático, personal militar y universidades.

El compromiso estableció como medidas de seguimiento y verificación realizar con periodicidad no preestablecida reuniones del Consejo de Ministros de Exteriores y de Defensa y convocar semestralmente al grupo de alto nivel en materia de medidas de seguridad y fomento de la confianza como órgano ejecutivo de esta política comunitaria. Complementariamente se encargó a la secretaría general que estableciese una unidad responsable del seguimiento y verificación de las medidas adoptadas. Durante el XIV consejo presidencial andino de Antioquia, Colombia, celebrado en junio de 2003 se adoptó la Declaración de Quirama estableciendo las líneas estratégicas para el perfeccionamiento del esquema. En el ámbito político, reiterando el compromiso de Lima, se requirió al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores un Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y un Plan Andino de lucha contra la corrupción. Asimismo se solicitó la ejecución de la Carta Andina de promoción y protección de los Derechos Humanos y el Plan Operativo de lucha contra las drogas y delitos conexos.

La decisión 587, aprobada en el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores el 10 de julio de 2004 en la XV Cumbre presidencial de Quito, Ecuador, estableció las directrices de la nueva Política de Seguridad Externa Común Andina (PSECA). Ésta incorporó una definición de seguridad multidimensional que comprendía la protección del Estado y la

sociedad «frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar al desarrollo integral y el bienestar de los ciudadanos, así como al libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática». En esta línea, el establecimiento de una zona de paz andina abarcaba, desde la visión más clásica del control de armas recogida en el compromiso de Lima, hasta la promoción del desarrollo económico y el bienestar social.

A los criterios de *gradualidad*, *integralidad* y *flexibilidad* previamente determinados para la política exterior común se añadieron otros seis: *opción de paz*, para subrayar su carácter no ofensivo; *multidimensional*, incluyendo la defensa, la seguridad institucional y la ciudadana; *complementariedad* con las acciones nacionales; *cooperativa*, al desarrollar un sistema de relaciones de confianza; *preventiva*, para prever las amenazas; y *participativa*, para incluir a la sociedad en su conjunto. Para llevar a la práctica las directrices de la PSECA se estableció el Comité Ejecutivo de Seguridad Externa Común Andina, un órgano intergubernamental compuesto por altos funcionarios de Relaciones Exteriores, de Defensa y, si fuese necesario, de otras ramas ministeriales, el cual será responsable de elaborar las propuestas. Como instrumentos, la decisión 587 de la PSECA contempló:

- La PEC, como mecanismo de acción coordinada en el plano internacional (decisión 458).
- El Plan Andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos (decisión 505).
- El Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (decisión 552).
- La cooperación aduanera.

Además se preveía incorporar gradualmente el Plan Andino de lucha contra el terrorismo; los marcos andinos de cooperación legal, policial y judicial; el marco andino de solución pacífica de controversias y para el desarrollo de medidas de fomento de la confianza y la seguridad; y los que se puedan establecer en los ámbitos de la corrupción, el contrabando, el tráfico de personas y la medición de los gastos militares. En este sentido, como se ha señalado, la PSECA reconoce y trata de afrontar las llamadas «nuevas amenazas» con una dimensión claramente extrarregional que sobrepasa el ámbito nacional (Bromley y Pedromo, 2005). Esta

ambición material, sin embargo, no ha ido acompañada suficientemente de medidas concretas de fomento de la confianza y prevención de conflictos, ni tampoco de los mecanismos de seguimiento adecuados. De hecho a pesar del enfoque regionalista, las acciones específicas se dejan mayoritariamente en manos de las instancias nacionales.

Así, es cierto que como modalidades de acción se establecieron diversos niveles: comunitario, subregional, bilateral, externo y nacional; y que sólo este último nivel se dejó la ejecución de las autoridades nacionales competentes, mientras los otros tres deberían ser ejecutados por el Sistema de Integración Andino, quedando su definición a cargo del Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores. No obstante, al no establecerse los mecanismos de coordinación efectivos falta una visión global de los problemas de seguridad en la que se frenan las iniciativas regionales. Además, las fuertes discrepancias en cuanto a las políticas y los medios que cabe aplicar frente a las amenazas ha dado lugar a permanentes incoherencias entre la agenda de integración y las agendas nacionales y a la falta de incorporación de los acuerdos bilaterales para una estrategia común.

Una de las novedades destacables de la decisión 587 fue el anuncio de la constitución de una Red Andina de Seguridad (REDSA), integrada por organizaciones políticas, empresariales, académicas y no gubernamentales para impulsar el diálogo social. Aunque las funciones y objetivos quedaron por concretar, ésta se planteaba como un mecanismo de prevención, de alerta temprana y de resolución de conflictos, cuya prioridad fuese la generación de amplios consensos nacionales y subregionales que coadyuvaran a la gobernabilidad democrática. Entre las propuestas para llevar a término esta iniciativa se planteó la conveniencia de elaborar un observatorio de prevención de conflictos armados a través de un conjunto de indicadores que permitieran identificar conflictos potenciales. En el seminario de 2005 celebrado en Lima en torno a las diferentes propuestas elaboradas, se apreciaron las dificultades de ubicar institucionalmente este mecanismo de participación social y articularlo con los niveles nacionales y regionales existentes. No obstante, también se subrayó la pertinencia de incorporar la sociedad civil al diálogo sobre seguridad como vía para el establecimiento de sistemas efectivos de construcción de la confianza (Jarrín, 2005), fortalecer la democracia y reforzar la institucionalidad civil de los temas de seguridad. Un problema previo es cómo incrementar las capacidades de la sociedad para abordar

estos temas (Servin, 2005) y buscar las vías de articulación de un colectivo heterogéneo por definición. De ahí se deriva la necesidad de un trabajo previo de fortalecimiento, formación y promoción de redes transnacionales estables que permitan el establecimiento de procesos de larga duración y que no se limiten a aportaciones puntuales. Pero sin duda el mayor reto para una eficaz participación es el incremento de la transparencia de las políticas públicas y una información adecuada a los actores civiles, lo cual no es una tarea fácil en el ámbito de la seguridad, tradicionalmente excluido del debate público en aras de la confidencialidad.

Para desarrollar los instrumentos previstos en la PSECA, el Acta de San Francisco de Quito, adoptada durante el subsiguiente XV Consejo presidencial el 12 de julio de 2004, encargó crear un Observatorio Andino de drogas y un Mecanismo Andino de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios, así como fortalecer las unidades de inteligencia financiera para prevenir, combatir y erradicar las operaciones de blanqueo de activos. Al mismo tiempo se aprobó la Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina que, al desarrollar el compromiso de Lima, dibujó las siguientes líneas de acción:

- Establecer directrices para la solución de controversias que no sean competencia de los órganos jurisdiccionales andinos.
- Impulsar el programa andino de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.
- Crear una metodología para la elaboración de libros blancos en materia de defensa.
- Propiciar la participación andina en operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas.
- Implementar las decisiones 505 (drogas ilícitas) y 552 (armas pequeñas y ligeras).
- Cooperación legal, policial y judicial.
- Promover la cultura de la paz.
- Crear políticas de integración fronteriza para prevenir las tensiones.
- Complementar la PSECA con otras políticas en el ámbito del desarrollo social, ambiental y de los derechos humanos.
- Impulsar la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana anunciada por los presidentes de América del Sur en la Cumbre de Guayaquil de julio de 2002.

De todo lo expuesto se deduce que ha habido una expansión acelerada de los ámbitos en que se despliega la agenda de seguridad andina en los últimos años. Su progresiva institucionalización ha ido acompañada de la elaboración de un acervo comunitario en lo que a objetivos y estrategias generales y sectoriales se refiere. Sin embargo, existe un déficit de operatividad en la Agenda de seguridad común de la CAN manifestado, por ejemplo, en que, ante las crisis puntuales entre los estados miembros, o no se acude a estas instancias para resolver las tensiones y se buscan vías alternativas de mediación, o simplemente éstas quedan enquistadas. Sirvan de ejemplo los continuos conflictos fronterizos de Colombia, particularmente con Venezuela y Ecuador, relacionadas con la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. En este caso, como se señaló, se constata la tensión entre los objetivos proclamados para la Zona Andina de Paz y Desarme frente a la militarización de la lucha contra el narcotráfico y la erradicación forzosa, incluyendo las fumigaciones, que mantiene el gobierno colombiano con el patrocinio y apoyo económico y militar de Estados Unidos. De esta manera la acción, en lugar de orientarse estratégicamente a la consecución de unos objetivos, pone su acento en los medios (Machilanda, 2005) para combatir los efectos más nocivos del problema.

En este sentido, una de las causas de esta falta de adecuación de los instrumentos normativos e institucionales hasta aquí descritos radica en que no acaban de incidir suficientemente en las causas estructurales que generan la inestabilidad en la zona, que son mucho más complejas. El sistema adolece de una ausencia de perspectiva preventiva y ha tendido hacia una estrategia reactiva ante las crisis puntuales.⁵⁹ Por otra parte, el carácter progresivo de la PEC y la PSECA, basado en el consenso, ha permitido una ampliación horizontal pero falta una profundización que se muestra en la debilidad institucional e instrumental de la acción externa y en la patente falta de mecanismos de control eficaces del grado de cumplimiento de los compromisos. Todo ello es fruto de una persistente desconfianza en los instrumentos de solución de conflictos regionales que se traduce en reticencias a las acciones comunes, incluso en zonas fronterizas, lo que conduce a que en los momentos de crisis en lugar de recurrir a procesos de ámbito regional se recurra a contactos bilaterales, a la intermediación de la OEA o incluso a la mediación de terceros estados como Brasil o Estados Unidos. Como señalaba Hugo Palma, ha habido una tendencia a «saltar del tratamiento bilateral al hemisférico», sin pasar por el subregional (Jarrín, 2005).

Persisten además importantes discrepancias sobre el modelo de integración entre los diferentes estados miembros que se manifiestan en todos los ámbitos de la integración; el político y el económico. Estas diferencias en sus inicios ya provocaron la salida del Chile de la dictadura pinochetista⁶⁰ del inicialmente denominado Pacto Andino, que parecía definitiva hasta que tras la asunción de la jefatura del Estado por Michelle Bachelet se ha solicitado un nuevo ingreso en calidad de país asociado. Las reticencias de Perú sobre el establecimiento del arancel aduanero común de 1995 conllevaron únicamente una retirada temporal en 1997. Con la nueva crisis desatada por la salida intempestiva de Venezuela, el presidente Hugo Chávez ha querido decretar el certificado de defunción de la CAN. Esta huida, además de las consecuencias negativas que pueda comportar para el comercio intrarregional, fue hecha efectiva el 22 de abril de 2006 en las vísperas de la IV Cumbre entre la UE, América Latina y el Caribe que se celebraba el 12 y 13 de mayo en Viena, lo que supuso la imposibilidad de concretar, como se pretendía, el inicio de las negociaciones de un acuerdo de asociación con la UE. Aunque el *impasse* ha sido superado y seis meses más tarde se ha conseguido abrir las negociaciones, la crisis puso una vez más de manifiesto las contradicciones entre los socios del proceso de integración.

En este caso el gobierno venezolano acusó a parte de los socios de boicotear el proceso de integración al negociar tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos de manera unilateral,⁶¹ en lugar de priorizar la creación de una zona de libre comercio sudamericana. Se trata de un episodio más que pone de manifiesto el predominio del interés nacional entre los miembros de la CAN. Como ya había señalado Adrián Bonilla a propósito de las expectativas que generaba el continuamente postergado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA): «La posibilidad de acceder al mercado norteamericano ha dilatado aún más el proceso de integración económica andina» (Bonilla, 2004), poniendo de manifiesto que la voluntad de integración y cooperación subregional parece más retórica que real.

Las sombras se ciernen sobre el futuro de una Comunidad Andina mutilada e incapaz de avanzar en la profundización de su proceso de integración, ni de pactar una negociación conjunta con Estados Unidos y con dificultades para concretarla con la UE. La cumbre extraordinaria de Quito celebrada el 13 de junio de 2006 no despejó las incógnitas; formalmente los cuatro presidentes, ya sin Venezuela, reiteraron su com-

promiso con la CAN y consensuaron una declaración conjunta y sendas cartas dirigidas a Estados Unidos y la UE. La declaración tuvo como objeto central el fortalecimiento de la relación con la UE mediante la entrada en vigor del acuerdo suscrito en diciembre de 2003 y el lanzamiento de la negociación de un acuerdo de asociación. La carta dirigida al presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, instaba a realizar las reuniones necesarias para establecer las bases de la negociación.⁶² Sin embargo, la discusión más tensa se estableció respecto a la carta dirigida al presidente de Estados Unidos, en la cual se solicitaba la prórroga por un año del Acta de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés), una concesión unilateral de preferencias arancelarias a cambio del compromiso de los países en la lucha contra el narcotráfico. En esos momentos sólo Perú tenía posibilidades de que su TLC firmado entrase en vigor antes del final de la vigencia del ATPDEA y el resto de países podría salir perjudicado si no se prorrogaba. Esta circunstancia quedó de manifiesto en la carta consensuada, en la que el gobierno de Perú dejó constancia de su voluntad de seguir con el proceso de ratificación del TLC bilateral.

El encargado de entregar la carta en persona a Bush fue el presidente colombiano recientemente reelecto y máximo aliado regional, Álvaro Uribe. El Congreso de Estados Unidos decidió *in extremis* una prórroga de seis meses que ha contribuido a dejar de nuevo en evidencia las diferencias en el seno de la CAN. Tras el cambio de mayoría republicana a demócrata en las últimas elecciones al Congreso estadounidense, éste parece más propicio a prorrogar el ATPDEA que a ratificar los TLC. Por ello Perú trata de desmarcarse del conjunto y conseguir la ratificación de su acuerdo ya aprobado y evitar que le incluyan en el «paquete» CAN. Una vez más los intereses nacionales prevalecen y la falta de estrategia común perjudica la negociación. Algo parecido ocurre en el ámbito de las ayudas financieras para la lucha contra el narcotráfico. La Administración de Bush presiona para la erradicación forzosa a cambio de más ayudas dirigidas a Colombia, fiel seguidora de su política represiva, mientras recorta el presupuesto destinado a aquellos países andinos que apuestan por la erradicación voluntaria y el desarrollo alternativo,⁶³ que es la principal vía que trata de impulsar la CAN.

A todas estas tensiones se suman las incógnitas sobre el proyecto de integración en América del Sur en torno a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA). Los próximos avances que se puedan producir

en el desarrollo de la PSECA de la CAN no pueden desvincularse del desarrollo de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Nacida en 2004 mediante la Declaración de Cuzco, se define como una asociación de naturaleza fundamentalmente política que postula un proceso de convergencia de los procesos de integración de América del Sur, la CAN y el Mercosur. De hecho, con el establecimiento del Consejo Presidencial Sudamericano y del Consejo de Ministros Sudamericano no se pretende crear una nueva estructura institucional, sino que para el despliegue de los acuerdos se plantea utilizar las estructuras subregionales existentes.⁶⁴ Para facilitar el proceso de convergencia se gestionó la asociación de los países del Mercosur a la CAN. Así, el 7 de julio de 2005 el Consejo de Ministros, con la decisión 613, aprobó otorgar la condición de miembros asociados a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras Chile formalizó su condición de asociado en septiembre de 2007.

Entretanto está por clarificar cómo quedan las relaciones con Venezuela tras abandonar su condición de pleno derecho de la CAN,⁶⁵ las consecuencias que puede tener su incorporación al Mercosur y el posible efecto de arrastre que pueda tener sobre Bolivia, que ya es país asociado y solicitó su ingreso como miembro. Estas incertidumbres se unen a los problemas internos del Mercosur,⁶⁶ que no acaban de encontrar una vía institucional de resolución. La crisis de la salida de Venezuela de la CAN coincidió con el relevo del secretario general de la organización, Allan Wagner, que pasó a incorporarse como ministro de Defensa del gabinete de Alan García en Perú, y fue sustituido por el ecuatoriano Freddy Ehlers.⁶⁷ Esto ha podido revertir en un descenso en la capacidad de reacción de las instituciones andinas que dio protagonismo a la presidencia de turno que recaía en Bolivia. La temida huida de este país no se produjo y, aunque ha solicitado formalmente su ingreso en el Mercosur, de momento mantiene el apoyo al proceso andino, al igual que lo han manifestado los otros tres integrantes. A su vez, los acuerdos de asociación con Chile y con los países del Mercosur tienen un efecto ambivalente. Por una parte parecen consolidar el mantenimiento del grupo, pero por otra introducen distorsiones institucionales y comprometen la profundización de los mecanismos existentes. Siendo Mercosur un organismo de integración mucho menos institucionalizado que la CAN, el proceso de convergencia, más que fortalecer la vertiente comunitaria, parece que tenderá a debilitarla.

Por el momento la CASA ha propuesto impulsar la convergencia en tres sentidos; por una parte, la armonización de las normativas de integración comercial para el establecimiento de una ZLC,⁶⁸ que es la parte técnicamente más compleja y políticamente más delicada y que trata de reconducirse a través de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).⁶⁹ Por otra, el impulso de programas de integración física en los que, a pesar de las dificultades, las posibilidades de consenso son mucho mayores por los beneficios que puede revertir a todos, pero que exigen un nivel de inversión que excede a bastantes de los países implicados. Éste es el caso de la Red de Integración Energética y de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA) que contempla redes viarias, fluviales y de telecomunicaciones. Finalmente queda la cooperación política a través de procesos de diálogo y concertación, que es donde se incorporan los temas de seguridad en sentido amplio y que incluye los cambios estructurales necesarios para hacer frente a las causas que generan la inestabilidad y la violencia.

La primera reunión de jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones de 30 de septiembre celebrada en Brasilia recogía esos tres ejes de convergencia, ponía el acento en establecer mecanismos de coordinación y colaboración en dichas materias y proponía encontrar mecanismos de financiación a través de organismos financieros regionales y de participación pública y privada. Aunque el grueso de la declaración se refería a proyectos de energía, a infraestructuras energéticas de comunicaciones y a los recursos naturales, también se avanzaban algunos ámbitos de cooperación regional en temas sociales y se exhortaba a la secretaría *pro tempore* a presentar propuestas concretas. Además los presidentes ratificaron la Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica que días antes habían elaborado los ministros de Justicia, Interior, Defensa y Seguridad ciudadana,⁷⁰ en la que se exhortaba a «conocer las causas sociales de la criminalidad para diseñar políticas efectivas de seguridad ciudadana de carácter multidisciplinario, multisectorial y multinivel», al tiempo que se declaraba «la necesidad de consolidar una visión integral del fenómeno que promueva el uso de los instrumentos de prevención y control». Por ello se propuso construir una red integrada de seguridad ciudadana para mejorar la información y la transmisión de conocimiento y buenas prácticas.

Un año más tarde, la Declaración de Cochabamba de 9 de diciembre de 2006 que se adoptó en la II Reunión de jefes de Estado de la CASA es-

tableció los principios de la integración sudamericana, los objetivos y un plan estratégico. Aunque la agenda se incrementó a un amplio abanico de materias, siguieron primándose las tres líneas mencionadas, a las que se suma una cuestión adicional que afecta a ambos procesos: cómo afrontar el problema de las asimetrías entre los diferentes socios. Mercosur ya ha creado el FOCEM para financiar programas de desarrollo y Venezuela promociona un fondo humanitario internacional, pero por su naturaleza y envergadura no parecen ser una solución efectiva al problema, por ello se insta a continuar avanzando en el tema y a buscar mecanismos concretos para resolver las desigualdades entre países y regiones.⁷¹

El plan estratégico contempla el establecimiento de la Comisión de Altos Funcionarios⁷² para asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales que trabajará con el apoyo de las secretarías de la CAN, Mercosur, CARICOM y ALADI. Se establece además un Foro de Consulta y Coordinación política para promover el diálogo político en las relaciones exteriores y además se quiere dar continuidad las cumbres celebradas con los países árabes, África y Asia y se planteó coordinar las posiciones en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las instituciones financieras multilaterales. En cualquier caso la integración suramericana se contempla como un proceso gradual y flexible más propio de un proceso de cooperación intergubernamental que de un proyecto supranacional. A pesar de que se dice querer fortalecer la institucionalidad, esto se hace a través de mecanismos basados en la voluntad política y la confianza, por lo que se encuadra dentro de lo que José Antonio Sanahuja ha denominado «regionalismo ligero» (Sanahuja, 2007). Cuán lejos se puede llegar por esta senda es una incógnita.

De momento las propuestas de integración física regional son las que tienen más probabilidades de salir adelante, siempre que se encuentre la manera de que el reparto de los costes y beneficios sea equitativo y se provean los mecanismos financieros adecuados. En la vertiente económica, a través de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se quiere llegar a una liberalización total dentro de quince años. Aunque los problemas en el seno de ambos subgrupos no auguran un camino fácil, es posible que se avance gradualmente pero será necesaria una mayor concertación en las negociaciones multilaterales y con actores extrarregionales. En el ámbito de la seguridad ciudadana, en

cambio, parece más difícil pasar de la retórica a los hechos concretos debido fundamentalmente a las diferencias de enfoque entre los distintos países y a las reticencias que provocan los asuntos que afectan al núcleo duro de la soberanía nacional.

Entretanto se despejan las incógnitas del futuro desarrollo de la CASA y parece más propicio que las instituciones de integración subregional como la CAN, con un número más reducido de socios, sirvan de avanzadilla (García Belaúnde, 2005), especialmente en aquellos temas que les interesa especialmente y que contribuyen a alcanzar objetivos comunes y a resolver problemas regionales de alcance transfronterizo. Para ello será necesario corregir algunos defectos endémicos de la acción regional, tanto hacia el interior como en su proyección exterior, que han conducido al estancamiento de la integración. En primer lugar habría que pasar de la retórica declarativa y el ensanchamiento material a la profundización de los instrumentos vinculantes y la concreción de los objetivos. En segundo lugar se deberían establecer adecuados mecanismos de seguimiento, control y solución de controversias de carácter comunitario. En tercer lugar, resulta imprescindible dar operatividad a políticas que fomenten la interdependencia e incluyan elementos de solidaridad regional. Ninguno de estos tres elementos se consiguen de un día a otro y no basta la voluntad política; además, son necesarias las instituciones adecuadas y una participación que asegure un control democrático del proceso.

Notas

1. Con el nombre inicial de Pacto Andino, este acuerdo firmado en 1969 incluía a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela se incorporó en 1972 y en 1976 Chile lo abandonó. En 1997 se produjo una retirada temporal del Perú de Fujimori pero en junio se revocó la decisión. Venezuela decidió denunciar el tratado y renunciar a la condición de miembro en abril de 2006. A continuación Chile solicitó de nuevo el ingreso en 2006.

2. Como señala C. Freres, «Dadas las condiciones internas e internacionales que existen en la actualidad, es probable que lo que existe hoy sea el mejor resultado posible» (2006: 2).

3. Al respecto de la conflictividad de la región, A. Bonilla y H. Moreano señalan: «Para abordar los temas de una agenda de seguridad andina que dé cuen-

ta del conflicto en la región, es posible plantear una estrategia que parte de los procesos de securitización a partir de los problemas, amenazas y vulnerabilidades contemporáneas de la región andina» (2004: 100).

4. Impulsada inicialmente por Brasil, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) se formalizó el 8 de diciembre de 2004 con la declaración presidencial de Cuzco que propuso «desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe».

5. Bonilla y Moreano (2004) señalan la necesidad de sistemas de seguridad multidimensionales que vayan más allá de lo defensivo-militar «a través de un sistema de interacciones estatales, que coordinando políticas gubernamentales ayude a prevenir y contener las amenazas a los intereses nacionales» (p. 112), citando a O. Jarrín, «Cooperación o disuasión» en *El Universo*, 17 de noviembre de 2004.

6. Como señala J. S. Tulchin, «Las amenazas intermésticas a la seguridad —aquellas que tienen tanto dimensiones domésticas como internacionales— requieren una mejor comunicación entre las naciones de las distintas subregiones del hemisferio, y la política comercial ha dado más fuerza a los grupos regionales que buscan vías para fortalecer la comunidad», en Martínez y Tulchin (2006: 40).

7. Partiendo de la Declaración sobre una Zona de Paz Sudamericana de 27 de julio de 2002, en la II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, Ecuador, se están desarrollando de forma paralela los espacios de concertación sudamericana y andina.

8. La Declaración de Bridgetown «Enfoque multidimensional sobre la Seguridad Hemisférica», adoptada por la Asamblea General de la OEA en junio de 2002 también planteó incorporar las nuevas amenazas, que incluían aspectos políticos, sociales, económicos, ambientales y de salud. Esta noción fue formalmente adoptada por la Declaración sobre Seguridad de la América de octubre de 2003.

9. Como J. S. Tulchin señala, esta perspectiva propia «no necesariamente tiene que entrar en conflicto con Estados Unidos», al contrario, «pensar que la seguridad en América Latina se debe entender en oposición a Estados Unidos (cálculo de suma cero) es un error», en Martínez y Tulchin (2006: 41).

10. «Es fundamental que las amenazas transnacionales se aborden de forma multilateral, acordando agendas de trabajo ambiciosas pero al mismo tiempo realistas en cuanto a las metas que cabe alcanzar a corto y medio plazo» (Fuentes y Fuentes Saavedra, 2006: 32).

11. Para un repaso general véanse, entre otros, Mack (2005) o Chen, Fukuda-Parr y Seidensticker (2004), Como referencia internacional cabe destacar el

Informe del Grupo de Alto nivel del Secretario General de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio que compartimos de diciembre de 2004, *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos* y el documento elaborado por la Comisión de Seguridad Humana Human Security now, United Nations Publications, Nueva York, 2003 o el Human Security Report del Centro de Seguridad Humana, Oxford University Press, Nueva York, 2004.

12. Rojas Aravena señala la oportunidad para América Latina, «to built a multilateral international security regime in the region. This will be able to cope with traditional interstate dimensions of security, the emergence of new treats and contribute to opening up spaces for settling intrastate conflicts» (2002: 12).

13. Rojas Aravena (2003). Recuérdese además, como ejemplo, que ya en 1967, mediante el Tratado de Tlatelolco, la mayoría de los estados declaró América Latina como zona desnuclearizada.

14. Las disputas sobre la salida al mar de Bolivia frente a Chile, con consecuencias para Perú, y la delimitación marítima de este último país con el mismo Chile han sido los dos escenarios de controversia más vivos, pero no los únicos.

15. El 26 de octubre de 1998 se firmó el acuerdo entre Ecuador y Perú por el que se ponía fin al conflicto armado por el trazado fronterizo entre esos dos países.

16. «América Latina combina una compleja interrelación de factores domésticos, interestatales y transnacionales que, al momento de realizar un diagnóstico, deben considerarse sistemáticamente» (Fuentes y Fuentes Saavedra, 2006: 20).

17. «Si bien en la región andina el conflicto internacional responde a causas que tienen que ver con la fragmentación de la sociedad civil y la incapacidad de las sociedades políticas de generar mecanismos legítimos de representación, sumados a factores difíciles de controlar a los estados, todavía persisten tensiones interestatales de carácter clásico, aunque se configuran en escenarios complejos cruzados por dinámicas transnacionales» (Bonilla y Moreano, 2004: 102).

18. El estudio de este fenómeno dio lugar al concepto de «estados anómicos» acuñado por Peter Waldmann en su obra *Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika*, Ebenhausen, 1992, y cuya esencia es la precariedad de los elementos que definen al Estado como son la organización política, el control de su territorio y población y sobre todo la gobernabilidad (p. 22). Véase una versión revisada y en español en P. Waldmann (2003).

19. Como señala Krause (2005), el concepto de seguridad humana ha contribuido a «cambiar el objeto de referencia en materia de seguridad» desde la seguridad territorial a la seguridad de las personas y con ello a vincular la seguridad con el desarrollo humano sostenible, que es el concepto central que informa la actuación del PNUD (2005: 21).

20. Werner Tobler atribuye la difusión de la violencia en América Latina a «la incapacidad de las élites latinoamericanas de crear durante los primeros decenios subsiguientes al dominio colonial un Estado capaz de imponerse» (2001: 17).

21. Los casos de destitución por protesta popular de Alberto Fujimori en Perú, de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez en Ecuador y de Gonzalo Sánchez de Lozada y Roberto Mesa en Bolivia son algunos ejemplos ilustrativos.

22. En palabras de Tokatlian, «la democracia latinoamericana es cada día mas procedimental y menos sustantiva, al tiempo que vive hondos problemas estructurales y no sólo procedimentales, lo cual augura que es posible que se produzca un genuino colapso en varias naciones del área» (2004b: 24).

23. Cotler rememora la persistencia de la figura de los «ciudadanos imaginarios» (2005: 2) recreada en el libro de dicho título de Escalante Gonzalbo, Colegio de México, 1992.

24. El «Informe Latinobarómetro 2005, 1995-2005 10 años de opinión pública», Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, octubre de 2005, p. 8, muestra que la mitad de la población de Perú y Ecuador estaría dispuesta a apoyar a un régimen militar si se ponen las cosas difíciles; en Colombia y Bolivia sería en torno al 40% y en Venezuela un 34%. Sin embargo en todos los países más del 60% de la población piensa que la democracia es necesaria para ser un país desarrollado. Excluida a Venezuela, ninguno de los países de la Comunidad Andina alcanza una satisfacción de su población con el funcionamiento de la democracia de más del 30%, llegando al límite de Perú, con un grado de satisfacción del 13%.

25. En PNUD (2004) se señala que a pesar de los «intentos fallidos de golpe, motines y agitación popular en las calles y otras crisis que motivaron la renuncia o expulsión de presidentes. Empero, en todos lo casos se buscó una salida que preservó el orden jurídico y la democracia terminó por imponerse»; sin embargo en estas condiciones se entiende que «lo conquistado no está asegurado» (2004: 25).

26. Esta mejora relativa se ha visto reflejada en la segunda edición del Índice de estados fallidos elaborado por la revista *Foreign Policy* y el Fund for Peace en su edición de 2006, especialmente en el caso de Venezuela y Perú, que están en los números 64 y 69. Ecuador se mantiene en el número 63, mientras Bolivia en el 56 y Colombia en el 27 son los peores calificados de la región.

27. En este sentido la irrupción del movimiento indígena como actor relevante en las instituciones ha sido visto como un peligro desestabilizador desde el *statu quo*, pero al mismo tiempo es un hito histórico en la lucha por la inclusión social de las clases mas marginadas. Sobre las razones de la emergencia de dichos actores políticos véase Martí (2006).

28. Latinobarómetro (2005: 75).

29. Como señala Cardozo, estos factores de desestabilización son tanto subnacionales como transnacionales y comúnmente combinan ambas dimensiones (2004: 64).

30. «En Latinoamérica es fácil obtener consensos débiles; todos a favor de la protección ambiental, todos a favor de más inversiones en educación, etc. Sin embargo, hallar una mayoría sólida y solidaria que pueda convertir el discurso en práctica ha sido imposible» (Tokatlian, 2004b: 38).

31. Como señala Bonilla, «un elemento adicional de la debilidad andina es su relativa incapacidad de entrelazar intereses específicos...» (2001: 60).

32. Al respecto un estudio de Astorga, Berges y Fitzgerald (2005) concluye que, a pesar de las diferencias entre países, «La volatilidad de los términos del intercambio, las fluctuaciones del comercio internacional y los cambios súbitos en los tipos de interés internacional fueron obstáculos de envergadura tanto para el crecimiento económico sostenido como para la convergencia» (2005: 39).

33. Ya hace tiempo que algunos autores señalaron que muchos de los problemas de América Latina, tanto en el ámbito político como el económico, tienen su origen en la extrema desigualdad y que ésta está directamente vinculada con el conflicto social (Sachs, 1990).

34. «As with other paradigms, the region enthusiasm for the Washington Consensus has waned, and it is now in search of a new paradigm that offers better economic results, more stability, and greater equity» (BID, 2005).

35. La buena coyuntura del mercado de materias primas está en gran medida basada en el dinamismo del mercado asiático, muy especialmente China, que ha generado un giro de la región hacia el Asia-Pacífico. Hay un análisis sobre el impacto de China en el comercio latinoamericano en Blázquez-Lidoy, Rodríguez y Santiso (2005). Estos autores advierten, sin embargo, del peligro que tiene la profundización de la dependencia de los precios de las exportaciones de materias primas (p. 30).

36. Como señalan Chillier y Freeman, tras el 11-S el Congreso de Estados Unidos autorizó a «usar la asistencia antinarcóticos para fines contrainsurgentes también bajo el argumento de que ya no había forma de distinguir entre los traficantes de droga y los grupos terroristas» (2005: 9). De hecho, tanto Estados Unidos como Colombia denominan a las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) como grupos «narcoterroristas».

37. Se trata también de cambiar de sus tradicionales proveedores occidentales, más vulnerables a las presiones de Estados Unidos (como ocurrió con España e Israel, que fueron obligados a cancelar sus pedidos) por armamento ruso y chino principalmente.

38. Sin olvidar las reticencias brasileñas ante la presencia militar norte-

americana en Colombia de las que se ha hecho eco la prensa al airear, en enero de 2007, un informe de la Agencia Brasileña de Inteligencia en el que se barajaba la contingencia de una invasión de la selva amazónica por parte de Estados Unidos.

39. Sirva de muestra el caso no resuelto en la frontera Chile-Bolivia que se analiza en los dos últimos capítulos de este volumen, obra de Susana Beltrán, donde han primado situaciones históricas que se arrastran desde hace más de ciento veinticinco años.

40. Véase el capítulo de Susana Beltrán, «Países andinos y recursos hídricos compartidos: una vía a la paz en construcción», en este mismo libro.

41. El golpe a las petroleras Repsol y Petrobras por la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia por el presidente Evo Morales el 1 de mayo de 2006 generó tensiones con los gobiernos de España y Brasil, pero además minó la confianza de este último en la fiabilidad de los suministros bolivianos, lo que puede bloquear la posible apuesta por una mayor integración energética en la región. En el caso de Estados Unidos, la respuesta inmediata a la cancelación judicial del contrato con la petrolera Americana Occidental en Ecuador supuso la ruptura *sine die* de las negociaciones del TLC.

42. Véase más adelante el capítulo de Claudia Jiménez.

43. En el documento de CEPAL (1994) se sentaban las bases del nuevo regionalismo abierto que sustituyó al antiguo integracionismo cerrado del modelo de sustitución de importaciones.

44. Como señala Rojas Aravena, dada la debilidad de las democracias de la región, «la asociación y la cooperación internacional serán cruciales para tener éxito y generar condiciones de estabilidad que favorezcan la gobernabilidad/estabilidad doméstica» (2003: 156).

45. En este sentido el Informe de la Conferencia sobre «Seguridad hemisférica. Una visión mesoamericana y caribeña», de mayo de 2004, organizado por ITAM, Fundación Ford y *Foregin Affairs* en español, señala que el principal riesgo de un concepto demasiado amplio de la seguridad es la «securitización de la agenda de desarrollo».

46. Como señala Cienfuegos, la relación entre la CAN y el Mercosur es «multidimensional y sus bases fundamentales son el comercio y la inversión, el diálogo político y la cooperación»; así, «los tres pilares se presentan claramente interrelacionados, de tal suerte que sólo su confluencia determina un panorama global (2006: 103).

47. Como han señalado a propósito de Brasil y el Mercosur Sennes y Tomzini, hay una «gran resistencia de pasar de la fase diplomática a la posdiplomática» y por ello se opta por arreglos poco institucionalizados y la «integración económica rasa, que se enfoca en los asuntos comerciales en detrimento de los problemas relacionados con la integración productiva, financiera y logística» y

en el «predominio de programas de cooperación y no de negociaciones integracionistas» (2006: 44).

48. Así Cienfuegos (2006: 99-100) señala que la supranacionalidad quedaría restringida al «estadio más elevado de la integración regional desde la triple perspectiva jurídica, política y económica», mientras que «Mercosur y CAN son ejemplos de integración de mediana intensidad, por más que se hallen en transición hacia su profundización», citando a su vez la numerosa bibliografía especializada al respecto.

49. Aunque de hecho formalmente el Consejo Andino no formó parte de la estructura institucional hasta la aprobación del Protocolo de Trujillo de 1996.

50. A veces, el ejemplo de los acuerdos de Esquipulas y el proceso de Contadora en Centroamérica ha sido invocado como vía para abordar la solución del conflicto colombiano sobre una base regional y solidaria (Tokatlian, 2004a).

51. La declaración conjunta de Caracas de 3 de febrero de 1989 toma la decisión, que fue desarrollada en la reunión de Machu Picchu de 23 de mayo de 1990, con la aprobación del instrumento de creación del Consejo Andino y del sistema de coordinación de las instituciones de integración andina.

52. Reunión de Galápagos de 17 y 18 de diciembre de 1989.

53. Aunque se suele señalar la inspiración europea del modelo institucional de los principales órganos, no se pueden obviar las grandes diferencias en la composición, en la transferencia de competencias y en la composición e instrumentos que se les proporciona a dichos órganos, por lo que hacer paralelismos entre ambos procesos no parece oportuno.

54. El protocolo de Sucre fue firmado en Quito, Ecuador, el 25 de julio de 1997, aunque no entró en vigor hasta 2002. En esa misma conferencia se celebró la primera reunión del Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores y se aprobó, con la decisión 407, su propio reglamento de funcionamiento.

55. La Decisión 458 del Consejo de Ministros 458 de mayo de 1999 estableció los primeros principios de la política externa común. La decisión 475 de febrero de 2000 estableció los criterios y pautas para la programación y ejecución de la PEC y se reglamentó su seguimiento con la decisión 476. Los criterios y pautas fueron actualizados por la decisión 499 de 2001.

56. Celebrado en la ciudad de Valencia, Venezuela, entre el 23 y el 24 de junio de 2001.

57. Mediante la Declaración del Consejo Presidencial Andino, suscrita en Guayaquil, el 27 de julio de 2002, se adoptó la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

58. En ese momento aún estaban vigentes el SPG-Drogas de la UE, que ha tenido que ser transformado en SPG-Plus por causa de una decisión del Órgano de Solución de controversias de la Organización del Comercio (véase el capítulo de Montserrat Pi, «La acción de la Unión Europea en la lucha contra la dro-

ga en la zona andina», en este libro) y el ATPDEA de Estados Unidos (por sus siglas en inglés, Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act) que, como se verá, está en trámites de renovación.

59. Andrés Servin señala cómo «muchos de los conflictos tienen raíces estructurales cuyas causas sólo pueden ser abordadas efectivamente a través de políticas públicas sistemáticas y consistentes tanto en el ámbito socioeconómico como político» (en Jarrín, 2005: 85).

60. El proceso inicial de integración andina se basaba en un modelo de sustitución de importaciones que no cuadraba con la política de liberalización comercial practicada por el gobierno chileno.

61. Perú ya firmó el acuerdo y trata de ratificarlo lo antes posible, Colombia terminó la negociación pero está pendiente de formalizar la firma. Ambos van a tener dificultades tras la nueva mayoría demócrata en el Congreso de Estados Unidos, que es reacia a la firma. Ecuador vio suspendidas unilateralmente las negociaciones como respuesta norteamericana a la acción judicial que el gobierno emprendió contra la petrolera estadounidense Occidental antes de las elecciones de 2006, que llevaron a la presidencia al presidente Rafael Correa.

62. Éstas se hicieron en diciembre de 2006 y está previsto iniciar las negociaciones a principios de 2007.

63. Reuters América Latina, de 6/2/2007, recoge el anuncio del gobierno de Washington en dicho sentido para 2008 (<http://la.today.reuters.com/news/>).

64. Así lo expresaba el secretario general Allan Wagner (2005) en octubre de 2005 en un artículo publicado en *Palestra*, Portal de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Perú y reproducido en la página web de la CAN consultada el 30/5/2006) http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/wagner_palestra2005.htm

65. El 9 de agosto de 2006 se acordó un Memorando de entendimiento entre Venezuela y los países de la CAN para negociar la salida, pero subsisten diferencias tanto en las condiciones como en los plazos.

66. Los problemas en el Mercosur no son pocos y el estancamiento del proyecto es notorio. A las tradicionales reticencias entre Argentina y Brasil se ha unido el descontento de los dos socios menores, Uruguay y Paraguay, que reclaman no percibir ningún beneficio de la ampliación y amenazan con negociar unilateralmente con EE UU, a ello se añade la irrupción de Venezuela como nuevo socio con su difuso proyecto de integración bolivariano, el estancamiento de las negociaciones del acuerdo de asociación con la UE y las disputas por la cuestión de las papeleras entre Uruguay y Argentina.

67. Éste fue elegido por la Decisión 662, en el marco de la reunión ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con la Comisión de la Comunidad Andina, celebrada en la ciudad brasileña de Río de Janeiro, con ocasión de la Cumbre del Mercosur, y asumió su cargo el 1 de febrero de 2007.

68. En realidad el primer paso ya se había dado con el acuerdo marco para la creación de una ZLC entre la CAN y el Mercosur de 16 de abril de 1998, que fue seguida de la negociación de varios acuerdos de complementación económica de alcance parcial entre los países de ambos sistemas de integración.

69. Así, en la primera reunión de jefes de Estado de la CASA en Brasilia, el 30/9/2005, se adoptó la declaración sobre convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur en la que se decidió promover los acuerdos de complementación económica y solicitar a los secretariados de ALADI, CAN, Mercosur y CARICOM un estudio sobre el proceso de convergencia para la construcción de una ZLC sudamericana.

70. Reunión de los ministros de Justicia, Interior, Defensa y Seguridad ciudadana celebrada en Fortaleza el 26 de agosto de 2005.

71. El documento de trabajo de la secretaría general de la CAN, «Tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina», de 4 de julio de 2006, pone de manifiesto que no sólo los instrumentos actuales son insuficientes, sino que se han erosionado algunos mecanismos existentes en el inicial Acuerdo de Cartagena.

72. Ésta pasará a formar parte de la institucionalidad de la CAN junto a las reuniones anuales de jefes de Estado y de gobierno las reuniones semestrales de cancilleres, las reuniones ministeriales sectoriales y la secretaría *pro tempore*.

Bibliografía

- Astorga, P., A. R. Berges y V. Fitzgerald (2005), *Crecimiento endógeno y choques exógenos en América Latina durante el siglo xx*, Documentos CIDOB América Latina, n.º 6, junio de 2005.
- Ayllón, B. y J. A. Sotillo (2006), *América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales*, IUDC y Los libros de la Catarata, Madrid.
- Ayuso, A. (2007), «Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los objetivos del milenio», *Pensamiento Iberoamericano*, 2ª época, n.º 0, pp. 105-129.
- BID (2005), *The politics of policies. Economic and social Progress in Latin America 2006 Report*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Blázquez-Lidoy, J., J. Rodríguez y J. Santiso (2005), «Angel or Devil? Chinese Trade Impact on Latin American Emerging Markets, April 2005», presentado en la Annual Conference on Development Economic, Amsterdam, 23-24 de mayo de 2005.
- Bonilla, A. (2001), «Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica. La cri-

- sis andina en perspectiva regional», *Nueva Sociedad*, n.º 173, mayo-junio de 2001, pp. 50-64.
- Bonilla, A. y H. Moreano (2004), «Conflicto internacional y prevención en los Andes», *Pensamiento propio*, n.º 20, julio-diciembre de 2004, CRIES, pp. 99-132.
- Bromley, M. y C. Pedromo (2005), *CMB en América Latina y el efecto de la adquisición de armas por parte de Venezuela*, documento de trabajo 41/2005, octubre, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Cardozo, E. (2004), «América Latina en el nuevo escenario internacional: el reto de la autonomía», en C. Freres, y K. Pacheco, *Desafíos para una nueva asociación: encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Los libros de la Catarata, Madrid, pp. 61-81.
- Centro de Seguridad Humana (2004), *Human Security Report*, Oxford University Press, Nueva York.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G 1801/Rev.1-P), Santiago de Chile, septiembre de 1994.
- Centro de Seguridad Humana (2004), *Human Security Report*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.
- Chen, L., C. Fukuda-Parr y E. Seidensticker, eds. (2004), *Human Insecurity in a Global World*, Harvard University Press, Cambridge.
- Chillier, G. y L. Freeman (2005), *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia*, informe especial de WOLA, julio de 2005, Washington.
- Cienfuegos, M. (2006), «La relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur, ¿una asociación (in)viabile?», *Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Universidad del País Vasco, pp. 85-161.
- Corporación Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005*, diciembre. — (2006), *Informe Latinobarómetro 2006*, diciembre.
- Cotler, J. (2005), *Bolivia-Ecuador-Perú, 2003-2004: ¿tempestad en los Andes?*, documento de trabajo, Real Instituto Elcano (23/11/2005).
- Freres, C. (2006), *El desafío de reforzar las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina*, Final Briefing Paper, estudio preparado para la Dirección General para Políticas Exteriores de la Unión, 27 de febrero de 2006.
- Fuentes Julio, C. y C. Fuentes Saavedra, coords. (2006), *Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina*, informe FLACSO-Chile para el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de la ONU y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.
- García Belaúnde, J. A. (2005), «La construcción de la CSN: una tarea por delante», *Palestra*, Portal de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica.

- lica del Perú y en el portal de la CAN http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/garcia_palestra2005.htm (consultado el 30/5/2006).
- Jarrín, O., coord. (2005), *La red de seguridad andina*, memorias del seminario celebrado por FLACSO-Sede Ecuador, Instituto Latinoamericana de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES) y el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert (FES), con el auspicio del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, Quito, Ecuador.
- Krause, K. (2005), «Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?», *Papeles*, n.º 90, pp. 19-30.
- Kurtenbach, S. (2003), «El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia?», en K. Bodemer, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia?*, Recal-IKK-Flacso Chile, Nueva Sociedad, Venezuela, pp. 11-37.
- Machilanda, J. (2005), «La remilitarización de la seguridad en América Latina», *Nueva Sociedad*, n.º 198, pp. 130-144.
- Mack, A. (2005), «El concepto de seguridad humana», *Papeles*, n.º 90, pp. 2-30.
- Malamud, C. y C. García (2006), *¿Rearme o renovación de equipamiento militar en América Latina?*, documento de trabajo n.º 31/2006, Real Instituto Elcano, diciembre.
- Martí, S. (2006), *Un estudio prospectivo sobre la presencia y la relevancia de los partidos indigenistas en América latina*, Documentos CIDOB América Latina, n.º 10, abril de 2006, Barcelona.
- Martínez, R. y J. S. Tulchin (2006), *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y América*, Serie Interrogar la actualidad, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Mesa, M. (2006), «Violencia social y globalización en América Latina», *Nombres propios 2006*, Fundación Carolina, pp. 223-229.
- ONU (2003), *Human Security now*, documento elaborado por la Comisión de Seguridad Humana, United Nations Publications, Nueva York.
- (2004), *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos*, informe del Grupo de Alto nivel del Secretario General de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio que compartimos, diciembre de 2004.
- PNUD (2004), «La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos», dirigido por Dante Caputto, abril, Nueva York.
- Quiroga, A. (2003), *Bolivia, Chile y Perú. De la divergencia a la cooperación*, Woodrow Wilson Center Working Paper, n.º 240, Washington, D. C.
- Ramió, C. y M. Salvador (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Serie Interrogar la actualidad, Fundació CIDOB.
- Rojas Aravena, F. (2002), «Human Security: emerging concept of Security in the

- twenty-first century», *Disarmament Forum*, n.º 2, monográfico sobre «Human Security in Latin America» pp. 5-14.
- (2003), «América Latina en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa», *Anuario Elcano América Latina 2002*, Madrid, pp. 156-180.
- Sachs, J. (1990), «Conflicto social e políticas populistas na América Latina», *Revista de Economía Política*, vol. 10, n.º 1, pp. 5-31.
- Sanahuja, J. A. (2007), «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectiva», *Pensamiento Iberoamericano*, 2ª época, n.º 0, pp. 75-106.
- Sennes, R. y C. Tomizini (2006), «Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?», *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, n.º 1, pp. 43-60.
- Servin, A. (2005), «La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y el Caribe», *Nueva Sociedad*, n.º 198, pp. 116-129.
- Spadale, P. (2006), *A segunda Administração Bush e a América Latina: a percepção brasileira relativa ao envolvimento dos Estados Unidos nas questões de segurança latino-americanas*, FLACSO-Brasil, junio.
- Tokatlian, J. G. (2004a), «Colombia: más inseguridad humana, menos seguridad regional», en J. M. Gómez, *América Latina y el (des)orden neoliberal*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 173-199.
- (2004b), «Latinoamérica ante un escenario internacional cambiante. Desafíos y dilemas», en C. Freres y K. Pacheco, *Desafíos para una nueva asociación: encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Los libros de la Catarata, Madrid.
- UNPD (1994), *Human development Report 1994*, Oxford University Press, Nueva York.
- Wagner, A (2005), «La Comunidad Sudamericana de Naciones: un proyecto político y un gran programa de desarrollo», *Palestra*, reproducido en la página web de la CAN (consultado el 30/5/2006) http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/wagner_palestra2005.htm.
- Waldmann, P. (2003), *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Werner Tobler, H. (2001), «Un siglo de violencia? Apuntes de un historiador», en K. Bodemer, S. Kurtenbach y K. Meschkat, eds., *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, pp. 15-23.
- Woodward, S. L. (2004), «Frágil Status: Exploring the concept», documento presentado en el encuentro Status and Security organizado por la Ford Foundation en Río de Janeiro, Brasil, el 29 de noviembre de 2004 y reproducido por FRIDE.
- Zúñiga, N. (2006), *Conflictos por recursos naturales y pueblos indígenas*, CIP-FUEM, www.cip.fuhem.es.

La actuación de las Naciones Unidas en la lucha contra la droga en los países de la zona andina

Claudia Jiménez

1. El escenario de la región andina y las Naciones Unidas en materia de drogas

La zona andina se lleva enfrentando desde hace muchos años a serios problemas en materia de tráfico de drogas, corrupción, blanqueo de dinero, comercio de armas de fuego, seguridad urbana y otros, propiciados en parte por la debilidad de los estados y sus enormes desequilibrios sociales. Pero siendo todos ellos importantes y graves, cuando se piensa en esta región automáticamente se hace una asociación de ideas con el cultivo y tráfico de drogas.

Que este cultivo, tráfico y todo lo que ello conlleva es un problema endémico y desestabilizador de dimensión global en la zona, con efectos mundiales, es una obviedad que no requiere mayores comentarios. Baste con señalar que tres de los cinco países que componen la Comunidad Andina tienen el triste honor, por una vez y sin que sirva de precedentes, de poseer el monopolio mundial de la materia prima —la hoja de coca—¹ y su derivado tóxico, la cocaína.² Esta última es considerada por la ONUDD la segunda droga ilícita más común del mundo y la principal de las Américas.³ Su consumo se estima que afecta a más de 13,4 millones de personas, lo que equivale al 0,3% de la población entre los 15 y los 64 años de edad,⁴ y da una idea de la dimensión problemática, sin entrar en otros aspectos, como la posible diversificación detectada hacia el cultivo, transformación y tráfico de otras sustancias ilícitas como el opio y la marihuana aprovechando los circuitos de distribución de cocaína o los problemas de consumo que también sufren estos países. Según los informes anuales de la ONUDD no hay duda de que una parte de la producción de opio y

heroína proviene de Colombia. Este último ha sido a su vez el único país latinoamericano —junto con México— que ha comunicado el desmantelamiento de laboratorios clandestinos de heroína en los últimos años,⁵ mientras que según otro estudio dedicado a los hábitos de consumo de todo tipo de drogas, incluidos el tabaco y el alcohol, el 70% de los menores de edad en Colombia consume algún tipo de droga y casi la mitad ha probado algún tipo de droga dura antes de alcanzar la mayoría de edad.⁶

Y por si ello fuera poco los territorios de Venezuela y Ecuador, respecto a los cuales podría pensarse que por no tener cifras de cultivos significativas no se ven directamente afectados por esta problemática, han demostrado ser utilizados también para facilitar la entrada al mercado internacional de la cocaína y ofrecer refugio financiero para el blanqueo de dinero.⁷ Esta situación es especialmente acuciante en el caso de Ecuador. Se calcula que este país ha sido utilizado en los últimos años para dar salida a entre 50 y 80 toneladas de cocaína anual proveniente de Perú y Colombia. Además, según la policía, Ecuador es también un lugar de almacenamiento para grandes cargamentos de cocaína cada vez que las bandas tienen dificultades en los territorios vecinos y además, es fuente de precursores químicos como el «gas blanco» (éter de petróleo) que se utiliza en el lavado de las hojas de coca para producir la materia base de la cocaína.⁸

Frente a este preocupante panorama, que es a la vez causa y efecto de permanentes crisis en la región, qué duda cabe que la cooperación tanto intrarregional como internacional resultan vitales. Naciones Unidas, desde un comienzo, ha sido consciente de ello.⁹ El carácter perjudicial e ilícito del consumo de narcóticos fuera del control sanitario y la lucha contra toda una red de producción y tráfico transnacional paralelo al legalmente establecido requiere, por sus propias características, mecanismos de actuación multilateral, con ese ánimo ya la Sociedad de Naciones inició una serie de actuaciones¹⁰ y posteriormente, en 1946, el ECOSOC creó la Comisión de Estupefacientes¹¹ un órgano de carácter intergubernamental que desde entonces ha sido el responsable principal, junto con la Asamblea General, de todo aquello que desde las Naciones Unidas se efectúa en materia de drogas.¹² La vía empleada para desarrollar sus competencias ha sido, como no podía ser de otra manera, la cooperación, esto es, la creación de normativa, instituciones y mecanismos que ante todo deben ser respetuosos con la soberanía y las competencias de los estados.¹³ Una vez más, por tanto, como ocurre en otras muchas esferas del

sistema internacional, en la lucha emprendida por las Naciones Unidas contra las drogas ilícitas no se ha tratado de utilizar esta institución para enjuiciar, sustituir o imponer obligaciones a los estados afectados, sino más bien para emprender acciones conjuntas y consensuadas con ellos, encaminadas a coadyuvarlos en la consecución de un objetivo común.¹⁴

En la práctica este planteamiento se ha traducido en dos grandes ejes de actuación. El primero es la continuación de la cooperación internacional iniciada ya en 1912¹⁵ para la elaboración y seguimiento de un marco normativo multilateral al que los estados se someten de forma voluntaria. El segundo lo conforman actuaciones directas a nivel informativo y operativo de la organización, que tienen como característica la necesidad de una participación activa de los estados implicados.

En cuanto al primero de ellos, la elaboración y seguimiento de tratados multilaterales, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, se han elaborado hasta el momento seis convenios relacionados con el tema de las drogas. En todos ellos, al igual que sucedía en sus antecesores, queda claro un aspecto que resulta fundamental: la diferenciación entre producción, tráfico y consumo lícito e ilícito. Así, ni toda producción de drogas ha sido considerada negativa ni toda distribución o consumo ha sido penalizado. Sin ir más lejos y dada la relación con el tema que nos ocupa, en el caso de la hoja de coca es de sobras conocida tanto su utilización desde la época precolombina para fines medicinales y rituales entre la población indígena, como su uso comercial por parte de grandes empresas. La hoja de coca se mastica o se bebe como infusión, como estimulante, como remedio estomacal y como alivio para otras dolencias, razón por la cual convencionalmente sólo se prohibió a partir de 1961 y con excepciones específicas —no exentas de polémica— que de momento autorizan el cultivo y consumo tradicional.¹⁶ En cuanto a sus usos comerciales a gran escala, éstos han incluido la bebida gaseosa Coca-Cola,¹⁷ la industria farmacéutica que la emplea como anestésico y el «mate de coca», una bebida popular en algunos rincones del continente iberoamericano.¹⁸ De aquí que una de las principales funciones de las convenciones multilaterales haya sido básicamente distinguir y controlar los cultivos para fines lícitos de aquellos que sirven para el tráfico ilegal, una figura delictiva que ha crecido a la sombra y a la par que el comercio en la sociedad internacional.

En el desempeño de esta labor los tres primeros tratados de los seis que hasta ahora las Naciones Unidas han auspiciado —el Protocolo de

Lake Success de 1946, el Protocolo de París de 1948 y el Protocolo de Nueva York de 1953 —, como sus propios nombres indican, fueron básicamente un esfuerzo por mantener vigente la normativa previa a la existencia de dicha organización. A ellos les siguió la convención única de 1961 sobre estupefacientes. Precisamente esta convención, dedicada al control del flujo de sustancias lícitas y que ha sido considerada generalmente como la primera referencia en materia de fiscalización de drogas de la era moderna, además de incorporar un órgano de fiscalización —la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)—,¹⁹ ha sido la que ha prohibido el cultivo y comercialización de la hoja de coca más allá de fines médicos aunque a su vez ha incluido una «reserva transitoria» para permitir su uso tradicional. Diez años más tarde, en 1971, se adoptó el Convenio sobre sustancias psicotrópicas, cuya finalidad fue simplemente la de añadir las sustancias psicoactivas a la lista de aquellas que hasta entonces eran objeto de control bajo la convención de 1961. Por último, en orden cronológico, que no de importancia, cabe hacer mención también a la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988, que dedica su contenido normativo a la represión del tráfico ilícito a fin de ampliar y fortalecer el régimen jurídico internacional hasta entonces existente. Dicha ampliación, sin embargo, no fue total. En ella quedaron sin ser abordados, una vez más, temas tan importantes como la reducción de la demanda o la interrelación de la droga con otros aspectos íntimamente relacionados, como la delincuencia organizada o el desarrollo, temas que hoy son considerados clave para abordar la problemática y que han sido objeto de estudios puntuales.

Esto nos lleva al segundo gran eje de actuación de la ONU, consistente precisamente en las acciones directas a nivel informativo y operativo. Éstas suelen proceder de la JIFE o de la Comisión de Estupefacientes y sus organismos subsidiarios en aplicación de las directrices y mandatos efectuados por el ECOSOC y la AGNU. Entre las últimas acciones de ésta²⁰ destaca la creación, en 1990, del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)²¹ con sede en Viena y de cuyo seguimiento se encarga la ya citada Comisión. Sus funciones son, entre otras, la de actuar como centro mundial principal de competencia técnica en el acervo informativo en materia de fiscalización de drogas mediante el acopio, análisis y difusión de datos, información y experiencias; el desempeño de las funciones que son competencia del se-

cretario general de las Naciones Unidas en virtud de los tratados internacionales; trabajos de asistencia y secretaría para la Comisión de Estupefacientes y la JIFE; y la gestión de programas de asistencia técnica para cuyo control creó una serie de órganos subsidiarios, entre ellos diecinueve oficinas extrasede, tres de las cuales se situaron precisamente en las capitales de los países afectados por el cultivo de coca en la zona andina. Precisamente a través de dichas oficinas el PNUFID ha desarrollado gran parte del trabajo de sus principales programas: el Programa mundial de vigilancia de los cultivos ilícitos, centrado en la teleobservación vía satélite de las zonas con cultivos ilícitos y su evolución; el Programa mundial de evaluación, que ofrece estadísticas puntuales y actualizadas sobre el consumo mundial de drogas ilícitas y el Programa de asistencia jurídica, destinado a prestar colaboración a los estados con miras a la aplicación de tratados de fiscalización de drogas y ayuda para la elaboración de la legislación interna pertinente.

El siguiente paso en la evolución de la perspectiva desde la que Naciones Unidas aborda la lucha contra las drogas fue la creación, sólo siete años después, en 1997, de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD). Esta oficina, también con sede en Viena y que cuenta hoy en día con veintiuna oficinas extrasede y otra de enlace en Nueva York, fue creada para reforzar la capacidad de la Organización en la materia mediante el análisis de la interrelación existente entre las drogas, el delito internacional y el terrorismo. De ahí que de hecho su función haya implicado subsumir el PNUFID y el Centro de Prevención del Delito Internacional (CPDI), ambos organismos ya existentes, por lo que sus funciones en materia de narcotráfico son, en gran medida, las del citado PNUFID.

Por último, en el ámbito político no puede dejar de citarse por su vigencia y repercusión el 20º Período extraordinario de sesiones de la AGNU que se celebró en Nueva York del 8 al 10 de julio de 1998, conocido como UNGASS 1998. En él, entre otras cosas, se planteó una serie de objetivos de cara a la erradicación de la manufactura, producción, tráfico y consumo de drogas, cuyos resultados serán objeto de valoración en el año 2008.²² Para la consecución de las metas allí propuestas los miembros, sin abandonar los principios básicos de la política de las Naciones Unidas en materia de drogas hasta entonces seguida, efectuaron una reorientación, de tal manera que su tratamiento se integró con el de la delincuencia organizada, a la vez que se acordó aumentar el énfasis en el tema del consumo para ponerlo a la par que la producción.

Desde entonces esta reorientación ha ido cada vez a más. Hoy, a diferencia de la política estadounidense en materia de drogas ampliamente estudiada y que enfoca esta problemática casi exclusivamente desde la perspectiva de la seguridad — con la consiguiente articulación de mecanismos fundamentalmente represivos —,²³ la visión de las Naciones Unidas y por ende sus vías de actuación son más amplias. Ése es al menos el sentido que parece desprenderse del informe de la ONUDD del año 2002, en donde se señalaba la necesidad de «abordar los problemas de la droga y el delito en el contexto del desarrollo sostenible» como una de sus seis directrices operativas a medio plazo,²⁴ para declarar posteriormente que ambas problemáticas deberían entenderse como parte del concepto más amplio de «seguridad humana».²⁵

Dicho concepto, como señaló la ONUDD en el informe sobre la droga de 2004, interrelaciona una serie de ámbitos tomando como eje a las personas y las posibles amenazas violentas a las que se enfrentan

incluidas guerras y conflictos internos, y también conflictos comunitarios y delitos graves. Asimismo, amplía la comprensión de las causas de conflictos violentos, haciendo hincapié en sus vínculos con la pobreza, las desigualdades entre comunidades y la repercusión que tienen los cambios desfavorables y los riesgos repentinos.²⁶

todos ellos rasgos y vínculos que, por desgracia, son perfectamente identificables en los territorios de los países andinos en donde se cultiva y trafica con coca.

Se ha pasado así de una visión parcelada y reactiva próxima al tratamiento policial, a otra de carácter más integral, cercana a los postulados de diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre el tema y los de la propia Comunidad Europea²⁷ que, en consecuencia, requieren estrategias también integrales a medio y largo plazo, articuladas a través de formas de cooperación más amplias y variadas.²⁸

En el marco de esta nueva perspectiva, como señalaba el informe de 2004, se han empezado a proponer medidas

que dimanen de algunos conceptos recientes que aún no se han puesto plenamente en la práctica o que todavía están en fase conceptual, pero que se ajustan a los objetivos primordiales del sistema internacional de la fiscalización de drogas y ofrecen también perspectivas de obtener mejores resultados.

a fin de romper el círculo vicioso de degradación de las personas y el medio, en parte por culpa del narcotráfico, que a su vez se desenvuelve mucho mejor en ese caldo de cultivo.²⁹ Se refieren con ello a la evolución del concepto de «desarrollo alternativo», promovido en gran medida por las Naciones Unidas una vez constatada las limitaciones de los programas que se basaban simplemente en la erradicación tanto voluntaria como forzosa.³⁰ De hecho la existencia de este modelo alternativo de lucha y la elaboración de estadísticas e informes mundiales son, en nuestra opinión, las dos principales aportaciones de dicha organización en materia de drogas.

Así, de una primera aplicación mecánica y poco fructífera del concepto de desarrollo alternativo iniciada hace más de treinta años en Asia³¹ y que consistía en la mera sustitución de cultivos de opio por otros lícitos, en la creencia de que con esa medida perderían interés los primeros, la realidad ha obligado a pasar a un enfoque que implica una actuación combinada de factores disuasivos e incentivos programados a medio y largo plazo, hasta el punto de llegar a plantearse incluso la oportunidad de crear programas de desarrollo alternativo con carácter preventivo, como los recientemente propuestos para Ecuador.³²

La nueva concepción supone por tanto la continuación de las acciones de represión y erradicación, pero ahora combinadas con la perspectiva de medios de vida alternativos legítimos y sobre todo con una asistencia económica amplia y sostenible, incluso en las esferas de la educación y la atención a la salud y el desarrollo de infraestructuras, a lo cual deben acompañar también ciertas garantías de seguridad y estabilidad.³³ Esto implica haber pasado, no sin dificultades,³⁴ de una visión centrada básicamente en la reducción de la oferta a otra orientada hacia su inclusión en programas de desarrollo, convirtiéndose así en una cuestión intersectorial.

Queda por ver si esta visión integradora ha tenido o está teniendo algún tipo de resultados e incidencia tanto en el ámbito global como sobre todo en el regional dentro de la zona andina, a fin de valorar su eficacia y oportunidad, aspectos a los que se dedica la segunda parte de este capítulo.

2. La puesta en práctica de la nueva estrategia de las Naciones Unidas en la zona andina

Si bien, como se ha dicho, el balance del recorrido efectuado por la Organización de las Naciones Unidas en su manera de percibir la lucha contra la droga en nuestra opinión ha de valorarse positivamente, la efectiva puesta en práctica de esa perspectiva en general y en la zona andina en particular nos parece menos satisfactoria. Mientras la inclusión del consumo como una pieza fundamental de la problemática, al menos a nivel conceptual y estadístico, parece estar lográndose,³⁵ no se puede decir lo mismo ni de su integración en un aspecto operativo en planes que desarrollen el concepto de «seguridad humana», ni del grado de incidencia de los programas de desarrollo alternativo en el marco de procesos de desarrollo sostenible, quizá en buena medida porque se trata de metas nada fáciles de alcanzar, y menos aún cuando para ello se cuenta con organismos cooperacionales políticamente coadyuvantes de los estados y económicamente dependientes de los mismos.

Antes de analizar los motivos que nos llevan a realizar tales afirmaciones, respecto de la zona andina en particular, conviene efectuar dos observaciones previas que resultan fundamentales a la hora de valorar la incidencia de la actuación de las Naciones Unidas en dicha región.

La primera de ellas guarda relación con el carácter universal y transversal que dicha organización tiene de la problemática del narcotráfico. Dada esta envergadura tanto temática como geográfica, en todos sus estudios procede a efectuar una aproximación global para luego dividir los datos y sus análisis a nivel macro por temas y/o continentes y a nivel micro por estados e incluso poblados. La primera observación, por tanto, es que, en su análisis a nivel geográfico, la zona andina como tal no es objeto de estudio. Ésta o bien es tratada Estado por Estado o bien a nivel más general queda subsumida dentro del bloque «Latinoamérica y el Caribe» que cubre más de treinta países, con lo que las especificidades de la región no son abordadas. Ahora bien, esta ausencia de tratamiento específico de la zona andina queda en parte subsanada por los estudios y trabajos de orden temático, dada la total identidad existente entre dicho espacio y los países cultivadores y transformadores de coca, lo cual les ha hecho gozar de un protagonismo preferente en los estudios efectuados dentro y fuera del continente.

La segunda observación guarda relación con el modelo de programas. Éste, como se ha señalado, está basado en el principio de cooperación y el carácter estrictamente complementario y asistencial de la organización. Si a ello añadimos que su implementación se efectúa en función de la financiación obtenida para cada programa que debe contar, además, con la participación activa del Estado afectado, el resultado final es una actuación a tres bandas donde la ONU las más de las veces hace de intermediaria, gestionando directa o indirectamente los recursos que previamente le han sido asignados para ese caso concreto, muchas veces de forma condicionada. Así, la teórica aproximación multilateral queda como una declaración programática que a la hora de materializarse acaba siempre en la figura individualizada del donante y el beneficiario, único capacitado para implementar dichos programas. Este modo de proceder tiene dos consecuencias. La primera es la dificultad para extrapolar los resultados de cara al análisis de una posible política regional. La segunda es la dificultad que ello supone para elaborar planes y estrategias de carácter colectivo o al menos coordinado con los estados vecinos.

Las acciones de investigación y análisis que la ONU lleva a cabo en los países de la zona andina

Efectuadas estas dos observaciones debe señalarse que los países que conforman la Comunidad Andina, a pesar de que como se ha dicho para la ONU no constituyen un bloque, por sus propias características han tenido desgraciadamente un especial protagonismo dentro de la JIFE, la Comisión de Estupefacientes y la ONUDD. Los tres productores de hoja de coca (Colombia, Perú y Bolivia) son perceptores de gran parte de la colaboración destinada al continente americano, tanto en lo concerniente a la investigación y análisis como a la asistencia y asesoramiento técnico.

Respecto a la vertiente de investigación y análisis, esa total identidad entre cultivo de coca y zona andina ha provocado que estos países sean objeto permanente de estudio exhaustivo, tanto a título individual como dentro de los informes globales de orden geográfico y temático. En la práctica este protagonismo se ve plasmado no sólo en su constante presencia en los informes anuales de la ONUDD, sino sobre todo en la ela-

boración, junto con los gobiernos interesados y en ocasiones la de otros organismos internacionales que actúan en la región, de estudios monográficos anuales de alcance nacional sobre cultivos, tráfico y/o consumo de drogas —básicamente cocaína— y, de hecho, la zona geográfica de la ONUDD es la que más ha desarrollado esta labor. Es más, incluso los no productores han empezado a tener cierta presencia. En 2005, sin ir más lejos, Ecuador fue seleccionado para participar en calidad de país piloto en el programa mundial de fiscalización de contenedores de la ONUDD destinado a reducir el tráfico de drogas en contenedores en los grandes puertos marítimos, tras haber sido detectado en los estudios previos su utilización para sacar la cocaína al extranjero.³⁶

Esta importante y constante presencia implica, en primer lugar, ser de los principales beneficiarios de la tarea de recopilación y ordenación de datos en materia de producción, tráfico y consumo. El conocimiento de esta información y la elaboración de estadísticas que la ONUDD se encarga no sólo de elaborar sino también de actualizar, y que sin duda son imprescindibles para el diseño de las estrategias destinadas a combatir las drogas ilícitas, ya es de por sí una función suficientemente importante como para efectuar una primera valoración positiva de su actuación en la zona.

Pero los beneficios obtenidos en este apartado no quedan ahí. Dado que, como se ha visto, los informes de la ONUDD se hacen fundamentalmente en colaboración con las oficinas extrasede según los datos aportados por los propios países afectados, ello obliga a dichos estados a crear una infraestructura, contar con personal preparado y adoptar una metodología de trabajo especializada, lo cual también de por sí es positivo. Si a ello se añade, además, el hecho de que para poder poner en marcha y mantener esta maquinaria local especializada los estados productores suelen contar con el apoyo logístico y económico de la organización, la valoración final no puede dejar de ser satisfactoria.

Ahora bien, señalados los beneficios que los estudios e informes aportan a los países de la zona, aquí también cabe efectuar una serie de consideraciones no tan positivas respecto a los mismos, consideraciones que por lo demás no son sino un claro reflejo de las deficiencias estructurales y presupuestarias de la organización en general.

La primera de ellas tiene que ver con el carácter aislado tanto de los trabajos como del análisis de sus resultados.³⁷ Así, por ejemplo, en materia de vigilancia de cultivos ilícitos en virtud de la cual se ha establecido

una red de expertos regionales, el director ejecutivo, en su informe de 2005, destacó dicha colaboración en la elaboración de estudios en siete países incluidos Bolivia, Colombia y Perú, además de haber iniciado en ese mismo año otros dos para Ecuador y Venezuela.³⁸ Por otro lado, la ONU colaboró también con instituciones externas para mejorar la metodología de estudio de la vigilancia de cultivos ilícitos y aprovechar los adelantos registrados en la tecnología de teleobservación. Junto a ello y en la misma línea informativa en materia de producción, tráfico y consumo, el director destacó también la recopilación y el análisis de las respuestas al *Cuestionario para los informes anuales* y sobre todo la elaboración y publicación de informes de alta calidad, incluidos los *Informes mundiales* y los de evaluación independiente de carácter temático.³⁹ Ahora bien, todas estas actividades citadas, sin duda de gran valor, abordaron el tema de las drogas de manera aislada, ofreciendo una panorámica de la situación mundial en este ámbito pero sin ir más allá, es decir, sin cruzar su información con otros datos sobre temáticas relacionadas — como por ejemplo el desarrollo sostenible o la delincuencia internacional — a fin de dar ciertas claves para tratar la problemática de la droga de manera más integral, como se supone que la propia ONU propone. Esta ausencia es constatable incluso organizativamente, tal y como lo demuestra el hecho de que la mera fusión en una sola estructura interna de los programas de fiscalización de drogas y de prevención del delito que se previó en 1997, no se aprobó oficialmente hasta marzo de 2004.⁴⁰

La segunda consideración tiene que ver con la necesidad de cierta cautela a la hora de utilizar los datos, estadísticas y sobre todo interpretaciones que la ONUDD proporciona. Ejemplo paradigmático de por qué existe esta necesidad es el caso de las estimaciones de la capacidad productiva de cocaína en Colombia. Al respecto, la propia ONU ha señalado en su último informe la necesidad de revisar las cifras ofrecidas en los años 2003 y 2004 sobre producción de cocaína a la luz de las nuevas informaciones relativas al mayor rendimiento de la hoja colombiana que aparecen en el informe de 2005.⁴¹ Esta corrección, derivada de un error en la estimación que valoraba la producción principalmente en función de la disminución del área de cultivo, provocó a su vez que entonces se concluyese erróneamente que existía un descenso en dicha producción, a pesar de que otros datos ofrecidos por la misma oficina no parecían corroborarlo. Así, según el informe de la ONUDD de 2004 la producción de coca estaba en franco descenso pues se estimó que había disminuido

en un 30% entre 1999 y 2003, y en un 18% entre 2002 y 2003, dato que contrastaba con el relativo a la oferta callejera de cocaína en el cómputo global, en donde la disminución fue muy pequeña, si es que existió.⁴² Todo ello sin entrar en otras consideraciones también relevantes en la lucha contra la droga que la JIFE sí efectuó. Por ejemplo, la coincidencia en el tiempo de ese «estimado» descenso de producción de cocaína en Colombia dada la menor superficie cultivada en Colombia y el alza en términos generales en la región derivada de nuevos cultivos en Ecuador y Venezuela y el aumento en Bolivia y Perú,⁴³ o la tendencia al alza en la propia Colombia de la producción y distribución de otras sustancias prohibidas como la heroína y la marihuana que, según señalaba el mismo informe del 2004,⁴⁴ en ese período tuvieron una mayor presencia en la cartera del narcotráfico procedente de la zona andina, aunque ahora se haya visto nuevamente disminuida.⁴⁵

Como se puede apreciar, el carácter demasiado segmentado que todavía tienen sus estudios, a pesar de las mejoras que al respecto poco a poco se van introduciendo, al margen de menguar su utilidad a la hora de dibujar el mapa de la situación, pueden llegar a provocar conclusiones equivocadas o que no ayuden a entender la realidad del problema de la droga en su integridad, tal y como sucedió en el ejemplo recién citado. Qué duda cabe que si las estadísticas de la ONUDD sobre áreas de cultivo se hubiesen podido completar con otros datos como la utilización de nuevas técnicas para la producción como, por ejemplo, la reutilización de las zonas de cultivo, la capacidad actual para activar cultivos más intensivos, las técnicas de camuflaje o la fabricación propia de pasta de coca, los resultados hubiesen podido variar como al final ha sucedido.⁴⁶ Pero para seguir avanzando en esta línea hacen falta recursos y éste, como se verá más adelante, es sin duda uno de los puntos más débiles de la Oficina.

Menos justificables son, en cambio, ciertas interpretaciones y conclusiones que la ONUDD ofreció en su día sobre las causas que condujeron a esa hipotética disminución. Según dicho organismo, ello se debió «al incremento de los esfuerzos de fiscalización en Colombia, que es el país productor de cocaína más importante del mundo».⁴⁷ Sin volver sobre el tema de la falta de veracidad de la afirmación relativa a la disminución de la producción que ya se ha visto, la base para estas interpretaciones era simplemente el hecho, cierto, de que se había aumentado la presión fiscalizadora en aquel país. La pregunta es ¿por qué dicha fiscalización debía ser la causante de aquella hipotética disminución y no podía serlo,

por ejemplo, una crisis interna de los cárteles como había sucedido antes o un cambio de estrategias dentro de las propias organizaciones traficantes, como también había sucedido con anterioridad en el Perú?⁴⁸ Ciertamente es que resulta difícil obtener información sobre estos aspectos pero no así sobre el fracaso que las políticas centradas exclusivamente en la fiscalización tienen y que la ONUDD conoce de sobras.

Precisamente este aspecto nos conduce a formular una última crítica en relación con la función de investigación y análisis que la ONUDD lleva a cabo en los países de la zona andina. Se trata del carácter marginal que reciben en los informes los temas relativos al grado más o menos satisfactorio de las diversas técnicas puestas en práctica para la erradicación y sobre todo las repercusiones de todo tipo que éstas producen de cara a la consecución o no del objetivo final.

Aplicado al caso de la zona andina, la crítica se concreta principalmente en que, además de la ausencia ya señalada de análisis sobre otros temas relacionados con el desarrollo, también se constata una ausencia de reflexiones sobre la eficacia o no de las diversas estrategias de erradicación de cultivos y los efectos «colaterales» que las mismas están teniendo que, al menos en el caso de la hoja de coca, son especialmente graves. Nos referimos más concretamente a las múltiples problemáticas derivadas de la fumigación y la erradicación forzosa que se está llevando a cabo especialmente en Colombia, país que aplica a rajatabla el plan antidroga diseñado por Estados Unidos y que, en otra dimensión, parece ser también la vía escogida por Perú, dada la condicionalidad de erradicación impuesta por aquel país en los programas de desarrollo alternativo que financia.⁴⁹ Según un estudio encargado por The Council on Foreign Relations Center for Preventive Action, en los últimos veinte años Estados Unidos

has spent more than \$25 bilions in the Andes, primarily on a drug war focused on supli-side eradication and interdiction-an effort that has not been accompanied by an equivalent focus on development, institution building, and necessary public —and private— sector reforms in the region, nor by a comprehensive, multilateral demand-reduction strategy in drug-consuming nations.⁵⁰

A pesar de ello, los análisis que de este tipo de actuaciones se efectúan desde la ONUDD se limitan a las cantidades de zonas de cultivo anuladas y la valoración global respecto a la potencial disminución o no de la

superficie de cultivo que ello teóricamente conlleva, pero excepto el reciente informe específico sobre desarrollo alternativo no acostumbran a entrar en cuestiones como el efecto real respecto a una verdadera disminución de la problemática y mucho menos en el análisis de los posibles efectos sociales y medioambientales que estas técnicas implican. Los datos, sin embargo, existen. Así, por ejemplo, respecto a la eficiencia de las posibles estrategias, si bien los resultados obtenidos de los programas de desarrollo alternativo de la ONUDD no son suficientemente ilustrativos para efectuar una valoración global que vaya más allá de proyecciones,⁵¹ en el caso de la erradicación forzosa sí existen datos y estudios que demuestran su ineficacia. La simple aritmética de la erradicación y su contraste con la teórica reducción o no de la producción es uno de ellos. Véanse sino las cifras de 2005. Éstas ponen de relieve que a pesar de haber sido el año con mayor cantidad de erradicación forzosa tanto aérea como manual en Colombia, el cultivo de la hoja de coca no sólo no disminuyó sino que creció un 8% en relación con el año anterior.⁵² Por su parte, la propia General Accounting Office de Estados Unidos (GAO) hace ya varios años señaló, en un estudio específico sobre esta temática, el fracaso en la relación coste-beneficio que tenían las acciones antidrogas dedicadas a la erradicación forzosa de la producción financiadas por Estados Unidos.⁵³ El hecho de centrar todos los esfuerzos en la erradicación forzosa soslayando los demás factores que coadyuvan a que el narcotráfico exista,⁵⁴ sumado al carácter bilateral de las actuaciones que son llevadas a cabo mediante el establecimiento de relaciones *vis à vis* con cada uno de los estados «productores» a pesar del conocido efecto globo que existe en esta problemática, explicaban por qué en el período que va de 1992 al 2000 la ingente inversión efectuada en políticas de erradicación forzosa en los países de la zona andina sólo consiguió disminuir las áreas reales disponibles en un 14%.⁵⁵

Y lo mismo se puede decir respecto a la repercusión que esta estrategia represiva tiene en un sentido estructural en relación con el desarrollo de los países, tanto en el ámbito individual como en el regional. La ausencia de análisis basados en datos propios o por remisión que permitan valorar en su plenitud los efectos de tales actuaciones sobre la consolidación de las estructuras del Estado y la estabilización de la zona, como se ha señalado, supone en sí misma que en los estudios de la ONUDD no se aplica el teórico nuevo enfoque basado en el concepto de «seguridad humana».

La aplicación de los programas

En cuanto a los programas destinados a los países de la zona andina, lo primero que llama la atención es el sorprendente contraste entre la citada ausencia de análisis en los informes sobre las posibles repercusiones que las diversas estrategias de lucha contra el narcotráfico tienen en la práctica y el claro decantamiento, en cambio, por la opción de cooperar en la aplicación de políticas para fomentar el desarrollo alternativo y consolidar un Estado de Derecho. Es más, la propia Oficina ha señalado recientemente que dichas actuaciones «seguirán siendo la parte fundamental del programa andino».⁵⁶ Esta declaración de intenciones, que figura en el informe del director ejecutivo para los años 2006-2007, no es sino la continuación de una línea de cooperación con América Latina en general y con la región andina en particular que lleva más de cinco años en marcha.

El contraste que supone destinar recursos a la implementación de programas dedicados a fomentar medios de vida alternativos, políticas de estabilización y defensa del imperio de la ley —con todos los matices que correspondan en función de la condicionalidad de cada programa—, y al mismo tiempo prescindir de un balance sobre sus posibles efectos favorables en los informes anuales —que no en el temático—, resulta cuanto menos sorprendente y pone de manifiesto, una vez más, que la segmentación existente es una realidad y un serio obstáculo para el tratamiento integral requerido.

Entrando ya más de lleno en el contenido material de los programas, respecto a la formación e imperio de la ley, las acciones efectuadas en los países de la zona andina se han centrado en apoyar y fortalecer las instituciones judiciales, así como en actualizar y desarrollar el régimen legislativo. Todo ello se ha materializado en la elaboración de propuestas de ley —como la ley modelo sobre blanqueo de dinero presentada en Perú en 1999— y en cursos de capacitación, como la organización del seminario-taller internacional «Armonización y adecuación de las políticas nacionales de los países de la región andina en el control de la legitimación de capitales», celebrado en Perú en el año 2000, o el proyecto C58 que ha ayudado a formar a cerca de 5.000 funcionarios del Estado colombiano. En 2005 se incluyó además, en la agenda para América Latina, la celebración de un juicio simulado o de capacitación con la finalidad de «mejorar las aptitudes forenses y los conocimientos de jueces, fiscales y testigos»⁵⁷ y se han preparado también versiones en lengua española de

material informatizado de capacitación para luchar contra el blanqueo de dinero que se deberán someter a ensayos en América Latina, en una nueva iniciativa conjunta de la ONUDD y la OEA. En cambio los países andinos no figuran en otros programas implementados también en 2005. Ése es el caso de las misiones de evaluación de las necesidades judiciales en donde figura Brasil, las estructuras de apoyo a ONG para la atención a víctimas de delitos violentos donde sí figura México o la asistencia jurídica y otras actividades de aplicación de la ley.⁵⁸

Por otro lado, como señalan los informes más recientes, la ONUDD ha seguido trabajando en la asistencia para proporcionar planes de medios de vida sostenibles a antiguos cultivadores de coca y de adormidera en la región andina, siendo precisamente en esta área en donde su labor tiene un destacado papel. Pero estos planes no se activan en la nada. Siguiendo la lógica de la cooperación que guía la política de la ONU, sus acciones siempre son de apoyo a algún programa nacional de desarrollo alternativo y erradicación de cultivos del Estado receptor, independientemente de que dicho plan sea propio o en el fondo dependa casi exclusivamente de financiación extranjera. En el caso de Bolivia, por ejemplo, los programas «de apoyo» con financiación externa representan el 83% del total de recursos que en ese país existen para implementar medidas de desarrollo alternativo. En el caso de Perú dicha cifra sube hasta el 96% —casi en su totalidad, capital estadounidense— mientras que en Colombia representan el 66% de los fondos destinados al plan de desarrollo 2002-2006, en el que se incluyeron algunas políticas de desarrollo alternativo.⁵⁹

Como se puede apreciar, el tema de financiación de programas en la lucha contra la droga para los países de la zona andina es vital, pero no suficiente. Los resultados extraídos de la aplicación de diversos programas de desarrollo alternativo, tanto en la zona andina como en Asia —las dos zonas que más ayuda han percibido—, revelan que los más exitosos han sido aquellos que no sólo cuentan con capital sino que además formaban parte de una política estructurada a más largo plazo, combinados con medidas coactivas inteligentes, interdicción y erradicación voluntaria y, sobre todo, con una importante participación de la sociedad civil y del Estado afectado, algo que, como se verá, en los países de la región no siempre sucede.

En el caso de la zona aquí estudiada, según la ONUDD, los programas de desarrollo alternativo en el quinquenio 1998-2003 se centraron

fundamentalmente en la ayuda a la creación de agroindustrias con mercados de consistencia comprobada, así como ayudas a la producción de artículos comerciales y alimentarios y madera para la obtención de pasta y ganado.⁶⁰ De todas ellas, según la Oficina, las alternativas que se han demostrado más viables han sido los productos forestales, el café, el aceite de palma, el palmito y el caucho natural, cultivados con arreglo a sistemas de agrosilvicultura⁶¹, así como y la gestión forestal ecológicamente sostenible, con productos elaborados o comercializados principalmente a través de agroindustrias con la participación de los agricultores.⁶² Estas alternativas de momento se están aplicando básicamente en el Trópico de Cochabamba, el Parque Nacional de Carrasco y Yungas en Bolivia,⁶³ en Meta y Caquetá mediante seis organizaciones agrícolas, además de las comunidades nativas de la Sierra Nevada del Parque Nacional de Santa Marta y 425 familias de Nariño en Colombia⁶⁴ y ocho zonas productoras de coca del Perú como el Alto Huallaga, La Convención y Lares o Tingo María, todo ello canalizado a través de 21 organizaciones agrícolas que benefician a 7.356 familias campesinas de dicho país.⁶⁵

En general, estos programas de «desarrollo alternativo» no se han centrado exclusivamente en ayudar a la «sustitución de cultivos». También han incluido, entre otros, programas de control y de formación profesional para el aprendizaje y la práctica de mecánica, electricidad, procesamiento de alimentos, informática y gestión comercial, entre otros. Así por ejemplo, respecto a la formación profesional, la ONUDD estima que desde el año 2000 en Bolivia se han impartido 600 cursos «a los que asistieron 14.800 personas y se ha dado apoyo para la creación de 133 microempresas en las que participan 765 personas.⁶⁶ En cuanto a los programas de control, un ejemplo de ello es su actuación como ejecutora de la verificación de la erradicación de los cultivos ilícitos y la efectividad de los programas de desarrollo alternativo, acción conocida como «familias guardabosques»⁶⁷ dentro del programa nacional de desarrollo alternativo en Colombia, cuya financiación se obtiene de la USAID (United States Agency for International Development) como complemento del Plan Colombia.

Éstos y otros programas de desarrollo alternativo generadores de infraestructuras sociales y exportaciones significativas, algunas de ellas sostenidas, son claros ejemplos de la potencialidad de este tipo de programas. Sin ir más lejos, en el caso de Chaparé en Bolivia, en donde la ONUDD hace un decenio que promueve la gestión de bosques mediante

la silvicultura y agrosilvicultura a fin de estabilizar la agricultura migrante y ayudar a proteger los parques nacionales especialmente frágiles, en opinión de la ONUDD sus programas han conseguido influir sustancialmente en la política y legislación forestal del gobierno.⁶⁸ Esta labor, unida a la colaboración del gobierno no sólo en un sentido legislativo sino también en el operativo, con una mayor intensificación en la interdicción de los cultivos ilícitos y una activa participación logística en la implementación de los programas, ha permitido reducir los cultivos de coca en la región de Chaparé hasta en un 31% en 2005.⁶⁹

Pero no todos los programas han funcionado igual. Es más, hoy por hoy se podría afirmar que respecto al principal objetivo, que es ofrecer una alternativa suficiente a los cultivadores de coca, la incidencia en cifras globales es mínima y con una gran heterogeneidad e intensidad según la zona, la financiación y sobre todo el grado de compromiso de los gobiernos y las comunidades afectadas. Los datos al respecto no dejan lugar a dudas. Según el informe de ejecución de programas entre 2006-2007, en 2004 los proyectos de medios de vida sostenibles de la ONUDD en la región andina «llegaron a 17.800 familias de agricultores, organizadas en más de 260 asociaciones de productores (como Asocalima, Agroamazonia, o Ecolsierra de Colombia) con influencia en una superficie de 205.600 hectáreas».⁷⁰ En cifras porcentuales esto supone que sólo un 23% de los agricultores de cultivos ilícitos han podido tener acceso a algún tipo de plan enmarcado en proyectos de desarrollo alternativo,⁷¹ promedio global que varía según el país del que se trate. En el caso de Perú, por ejemplo, la Oficina ha estimado que difícilmente se llega al 11%, debido a la falta de financiamiento nacional e internacional, así como a la insuficiente acción gubernamental, muchas veces derivada de la falta de control del territorio y de programas de desarrollo.⁷²

Hacen falta, por tanto, más recursos técnicos y financieros,⁷³ pero también hace falta que éstos se inviertan en planes de desarrollo por parte de los países perceptores, que deben mostrar una verdadera voluntad y capacidad para activarlos, ya que para que la actual visión del desarrollo alternativo tenga alguna posibilidad de éxito los programas deben operar de manera menos aislada. Deben vincularse con otras áreas geográficas y otras actividades más allá de la sustitución de cultivos o cursos de capacitación. Se trata, en definitiva, de interaccionar al menos con los programas que tengan por finalidad la lucha contra la pobreza, pues está de sobras documentada, al menos en la región andina, la identidad existen-

te entre las zonas de cultivo ilícito y el elevado grado de miseria de la población que allí habita.⁷⁴ Según la propia ONUDD, respecto a Perú un 70% de los agricultores de las zonas de cultivo de coca están en situación de pobreza y el 42% de pobreza extrema. En Colombia, el 85% de los habitantes de las zonas rurales vive por debajo de la línea de pobreza y en Bolivia, el 85% de una población migrante de la provincia de Chaparé —en donde se cultiva un tercio de la hoja de coca del país— vive en la pobreza y un 30% en la pobreza extrema, mientras que en sus zonas de origen, en las tierras altas, los niveles de pobreza exceden el 90%.

Pero por desgracia ésta no parece ser la línea emprendida. El reciente informe de la ONUDD dedicado específicamente al «Fortalecimiento del desarrollo alternativo como estrategia importante de fiscalización de drogas y declaración del desarrollo alternativo como cuestión de alcance intersectorial», ponía de manifiesto el balance insatisfactorio en esta área y planteaba sobre todo los aspectos que deberían ser objeto de mejora para obtener resultados más positivos.⁷⁵ Entre ellos el informe citaba desde la necesidad de crear nuevos indicadores que no se ciñan al número de cultivos eliminados sino que abarquen también otros aspectos, hasta la necesidad de una mayor participación e implicación de las poblaciones afectadas y sobre todo de sus gobiernos. Estos últimos de momento, al menos en lo que a la zona andina se refiere, en general siguen afrontando la problemática mediante políticas aisladas en materia de drogas en lugar de integrarla en la programación del desarrollo nacional con medidas como, por ejemplo, la adjudicación de títulos al estilo de lo efectuado en la República Popular de Lao.⁷⁶

Por desgracia, la falta de actuación más integral no sólo es una característica de los países productores. Ni los donantes ni, lo que es peor, las instituciones internacionales con competencias en materia de estrategias de desarrollo, Naciones Unidas incluida, parecen aplicarla. Los primeros, por ejemplo, en términos generales no sólo no han aumentado la financiación para cubrir otros aspectos que vayan más allá de la simple sustitución sino que ni tan sólo han abierto sus mercados para facilitar el acceso a productos alternativos, a pesar de los constantes llamamientos en ese sentido tanto de los productores como de la ONUDD.⁷⁷ Los segundos, como por ejemplo el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el BID, con quienes la ONUDD ha iniciado negociaciones, de momento no han incorporado el tema de las drogas a sus programas de desarrollo, a pesar de las recomendaciones efectuada en ese sentido, en-

tre otros, por la JIFE.⁷⁸ De hecho ni siquiera Naciones Unidas parece que termina de creer en esta necesidad, o al menos eso se desprende del «Informe del Grupo de alto nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente», que trata los problemas relacionados con el desarrollo y la necesidad de dotar de mayor coherencia y eficacia a la estructura de la organización en la materia pero en donde, paradójicamente, ni el tema de la droga ni los órganos que gestionan esta temática son mencionados.⁷⁹

El hecho de no cambiar de perspectiva efectivamente y no sólo mediante la retórica puede provocar que incluso las inversiones efectuadas, ya de por sí escasas, sean vanas. Ejemplos en la propia zona andina demuestran que la erradicación y/o la sustitución de cultivos sin el añadido de políticas de contenido más social, como la ya mencionada necesidad de adjudicación de títulos sobre las tierras para evitar desplazamientos de población o medidas contra la pobreza, en la práctica el desplazamiento a otras áreas de cultivo e incluso, lo que es peor, provocan que se cultive en zonas protegidas, con lo cual al problema de la droga se le han de sumar, además, otros de carácter étnico o medioambiental.⁸⁰ Tal es el caso, por ejemplo, en Perú y en las zonas de Sierra Nevada y Santa Marta de Colombia en donde, según datos de la ONUDD, los cultivos de coca han invadido zonas ambientales frágiles y protegidas. En este último la detección de problemas derivados del desplazamiento de población y cultivos,⁸¹ unido a esa falta de adjudicación de títulos sobre las tierras, fue precisamente lo que ha impulsado a la ONUDD a apoyar activamente el programa para las «familias guardabosques» y a promocionar la silvicultura, las plantaciones comerciales, el aprovechamiento de la madera y la necesidad de incorporar en sus futuros proyectos actividades de adjudicación de títulos sobre la tierra.⁸² En el otro caso, Perú, la ONUDD explica que, fruto del cambio de estrategia de Estados Unidos para aquel país, según la cual «ni Estados Unidos ni Perú tendrían jamás recursos suficientes para desarrollar los extendidos valles de la coca», en aquellas zonas en donde se efectuaron actividades de represión sin suministrar asistencia para el desarrollo alternativo, «los cultivos ilícitos se han desplazado a zonas remotas, entre ellas algunas con sistemas ecológicos frágiles y tierras de pueblos indígenas».⁸³ Esta situación contrasta con la que presentan las zonas en donde las sustituciones de cultivos se han efectuado en el marco de programas de desarrollo alternativo coordinados

por la ONUDD⁸⁴ como los cultivos de café en la provincia del Cuzco, que sostienen a unas 5.000 familias y que desde 2001 funcionan incluso sin asistencia o los proyectos sobre palma de aceite en el Valle de Huallagan, que involucra a 1.815 familias y que, según el informe de desarrollo alternativo, ha permitido a los agricultores ahorrar, planificar el futuro, fomentar la educación y aumentar el empleo.⁸⁵

Lástima que, como la propia Oficina corrobora, «el número de agricultores a los que llega ese tipo de planes en zonas de producción de cultivos ilícitos sigue siendo insuficiente», lo que sigue haciendo necesaria «una mayor asistencia bien dirigida, respaldada por nuevas alianzas (con bancos multilaterales de desarrollo y donantes bilaterales) para alcanzar a más capas de la población vulnerables a las influencias del tráfico de drogas y la producción de cultivos ilícitos.⁸⁶

Sin embargo, la tendencia parece ser la opuesta. Dos factores parecen influir en esta opción. El primero es la pérdida de protagonismo que los países de la región andina están sufriendo en la actualidad como consecuencia del cambio en la agenda política de los países donantes y por ende de la ONU. Según se desprende de los últimos informes, los donantes parecen estar optando por dar mayor protagonismo a la delincuencia y el terrorismo internacional, en detrimento de la lucha contra la droga. Si a ello añadimos, además, la diversificación de beneficiarios debido a la compartimentación de los programas y el auge de otras zonas geográficas como África, Asia y Oriente Medio, especialmente Afganistán —país que reúne por sí solo los tres grandes temas de la agenda—, no es difícil concluir que la reclamación de mayor financiación y asistencia sea una llamada en el desierto.⁸⁷ Muchos son los documentos que avalan esta percepción. Una simple ojeada a las actuaciones y recomendaciones que figuran en el último informe del director ejecutivo, *Asistencia internacional a los estados afectados por el tránsito de drogas ilícitas* de 2006, en donde se hace un repaso de las actuaciones emprendidas, revela una muy pobre, por no decir casi nula, presencia de América Latina.⁸⁸ Y lo mismo sucede en la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que destacó muy especialmente la labor que la ONUDD está desplegando en África y la necesidad de incrementar los recursos.⁸⁹ Pero quizás el informe más revelador de todos sea el ofrecido por las actas de la Comisión de Estupefacientes de 2006 en donde, después de dejar constancia de la felicitación a la ONUDD por su labor en materia de desarrollo alternativo en los países andinos y el Asia suroriental, algunos oradores

consideraron que «sus servicios debían ampliarse a fin de prestar asistencia a países de otras regiones».⁹⁰ Esto quizá explique por qué Ecuador aún no encuentra apoyo internacional para formular y financiar los proyectos de desarrollo alternativo en su zona fronteriza septentrional a pesar de que éstos formen parte de una estrategia nacional⁹¹ o, lo que es peor, por qué la Comisión Europea, que se ha convertido en uno de los mayores donantes de los programas de la ONUDD, destina sus fondos fundamentalmente a proyectos en Afganistán, la república islámica de Irán, Nigeria y los Balcanes.⁹²

Y a propósito de financiación, éste es precisamente el segundo factor que parece influir de una manera definitiva en esta pérdida de protagonismo de la problemática de las drogas en general y de los países de la zona andina en particular. Los presupuestos, que de paso sirven también para explicar en parte la escasa repercusión de los programas de desarrollo alternativo coordinados por la organización y las dificultades para elaborar una estrategia regional a medio o largo plazo como sería deseable, evidencian que los órganos encargados de la lucha contra las drogas no han sido ajenos a la crisis económica que sufre la ONU, con la peculiaridad que en este caso los problemas presupuestarios están afectando no sólo a los programas sino a la propia supervivencia e independencia estratégica de las políticas e instituciones que actúan en este campo. Un primer dato, altamente revelador de lo afirmado, es que, como señala el informe presupuestario para 2005, sólo un 14% de los ingresos totales proviene de las cuotas aportadas por los estados miembros para cubrir el presupuesto ordinario, y son por lo tanto previsibles. El 86% restante consiste en contribuciones voluntarias, la mayoría de las cuales van asignadas a proyectos específicos.⁹³ Estas cifras demuestran que la ONUDD no ha podido escapar al grave problema de confianza en la administración que tiene dicha organización en general, pues como se ve sólo cuenta con una mínima cantidad fija de funcionamiento diario, que en estos momentos, según el director ejecutivo, no alcanza a cubrir los gastos generales.⁹⁴ Y las expectativas son aún peores. Según las previsiones de la propia Oficina y de la Comisión de Estupefacientes, la tendencia es que el presupuesto fijo vaya reduciéndose cada vez más dado el crecimiento nulo de la consignación asignada en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y la falta de voluntad de los estados de aumentar sus aportaciones para esta partida.⁹⁵

Pero esto no es todo. Del desglose de las partidas en función de las

tres grandes áreas competenciales en las que la ONUDD divide su quehacer se deduce no sólo que dicho organismo sufre cierto estancamiento sino que, además, sus actuaciones vienen marcadas y condicionadas por la voluntad de los donantes que deciden a quién, para qué y bajo qué requisitos ofrecen su cooperación.

Así, por ejemplo, el apartado de *Investigación, análisis y promoción*, entre 2004-2005 contó con 17.288 millones de dólares de presupuesto, de los cuales sólo 5.044 fueron destinados al presupuesto ordinario. El total de este apartado dentro del monto global del presupuesto equivalía al 9,6% y para 2006-2007 las estimaciones han sido del 8,8% del presupuesto total estimado.⁹⁶ Por su parte, el segundo bloque, *Servicios de formulación de políticas y adhesión a los tratados*, entre 2004-2005 contó con 26.103 millones de dólares, pero a diferencia del caso anterior sólo 4.046 eran contribuciones voluntarias para drogas mientras que los restantes 17.897 millones tuvieron que salir de los ingresos previsto a través del presupuesto ordinario. El total previsto para este bloque fue, por tanto, el 14,5% del presupuesto total aunque, como se ha visto, de dicho porcentaje sólo el 2,2% vino del principal sistema de financiación, es decir, de las contribuciones voluntarias. De ahí que en el actual período las estimaciones indiquen un pequeño descenso (ahora sólo se dedica el 12,2% del presupuesto total estimado prorrateado de manera similar),⁹⁷ algo de esperar si se tiene en cuenta, como se acaba de señalar, que este bloque se sufraga principalmente con cargo al presupuesto ordinario. De ahí también que la alternativa que la Oficina está estudiando en este ámbito sea la delegación de dicha función a la División para Asuntos de Tratados. Por último, en materia de *Asistencia y asesoramiento técnicos*, entre 2004-2005 el presupuesto fue de 135.761 millones de dólares, de los cuales 108.266 eran contribuciones voluntarias para drogas, 22.740 millones para el delito internacional y sólo 4.755 para el presupuesto ordinario. Este tercer bloque, por tanto, abarcaba el grueso del presupuesto (75,7% del total) y las cifras para 2006-2007 han sido similares, con el 78,6% del presupuesto total estimado.⁹⁸

Como se puede apreciar de los datos descritos, se deduce que a nivel presupuestario en los dos primeros bloques las cifras tienden a ir a la baja pero se compensan con el tercero, formado en gran parte por contribuciones voluntarias y en donde, además, el tema del delito ya cuenta con una partida que, por cierto, en sí misma es mayor que toda la prevista para el primero o el segundo bloque.

El aumento de ingresos procede, por tanto, de las contribuciones voluntarias del tercer bloque, la mayoría de las cuales son asignadas a fines determinados, principalmente los relacionados con la prevención del delito.⁹⁹ De aquí que del 68% de los ingresos totales en 2002-2003 se proyectase para 2006-2007 subir hasta un 73%, razón por la cual los ingresos en cifras globales del presupuesto pasaron de 190,4 millones del ejercicio 2002-2003 a los 232 del ejercicio 2004-2005, con una expectativa para 2006-2007 de 238,6, lo que implica mantener a nivel global una dinámica moderadamente al alza.¹⁰⁰ Esta pequeña subida concentrada de la manera descrita podría dar a entender que existe una mayor confianza en la financiación de los programas, aunque no se debe olvidar que dicha subida de ingresos coincide también con un aumento de competencias. Recuérdese que justamente a partir de 2004 fue cuando la ONUDD pasó de hecho a centralizar las funciones del PNUFID y la CPDI, siendo este segundo ámbito el que ha registrado las mayores alzas en términos porcentuales.

Por otro lado, el hecho de que la parte que ha sufrido un mayor incremento, abarcando casi todo del presupuesto, sea los fondos dedicados a fines específicos preasignados por el donante, que condiciona su aportación a un programa y una zona geográfica determinada en función, lógicamente, de sus prioridades, provoca no sólo que los fondos básicos resulten del todo insuficientes para sostener una infraestructura necesaria,¹⁰¹ sino que, como la propia ONUDD se ha encargado de señalar, impide hacer una planificación a largo plazo o elaborar un plan de acción global y equilibrado en función de lo que la ONUDD y no la veintena de donantes consideren prioritario.¹⁰²

La situación es dramática y de difícil salida si esos contribuyentes no cambian su política, a pesar de los esfuerzos y planes de reforma administrativa y presupuestaria efectuados por la Oficina.¹⁰³ La estrategia, dado que no se consigue cambiar la posición de los estados que prefieren determinar el destino de sus aportaciones, es «diversificar». Aprovechando lo expresado por el Grupo de alto nivel y su propia declaración de efectuar un giro hacia la integración del tema en un concepto más amplio de «seguridad humana», la ONUDD «ha realizado esfuerzos considerables por demostrar las maneras en que los problemas básicos de los que se ocupa —drogas, delito y corrupción— abarcan las carteras de otras entidades y fondos de las Naciones Unidas y entran a menudo en intersección con los esfuerzos de otras organizaciones por apoyar la paz,

la seguridad y el desarrollo en todo el mundo». ¹⁰⁴ Con ello, la ONUDD está pensando en particular, en el establecimiento de vínculos más estrechos con el sector privado ¹⁰⁵ e instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo ¹⁰⁶ y el deseo de que éstas incluyan en sus políticas y planes de ajuste la lucha contra la droga y el desarrollo alternativo, como parte de sus estrategias para el desarrollo aunque, como se ha visto, ello a tenido escaso por no decir nulo éxito.

De hecho, de todo ello, hasta el momento lo único que se ha materializado es una propuesta presentada por el director ejecutivo en su informe sobre el «fortalecimiento del programa sobre drogas de la ONUDD y del papel de la Comisión de Estupefacientes como su órgano rector». ¹⁰⁷ El objetivo allí planteado es seguir prestando conocimientos especializados pero mejorar las prioridades operativas, lo cual pasa por economizar en gastos de contratación, reasignar personal para que quede ligado a proyectos y no a la oficina, reducir los gastos de las oficinas exteriores mediante la colaboración de algunos estados sede, entre otros Colombia, y efectuar una reasignación del déficit a cargo de proyectos, aspecto este último que ha resultado, obviamente, el más controvertido. ¹⁰⁸ En definitiva, se trataría de seguir efectuando las funciones que cuentan con aportación económica, lo cual deja la agenda de trabajo en manos de las prioridades de los donantes. Y visto que la agenda internacional ha cambiado y con ella las prioridades tanto geográficas como temáticas de los estados donantes, cabe concluir que en estos momentos la lucha contra el narcotráfico, desde la perspectiva de Naciones Unidas, se encuentra en una fase de estancamiento y fragmentación.

En este marco, no es de extrañar por tanto que los países de la zona andina, que hasta hace poco eran uno de los principales perceptores de la ayuda que la ONU ofrecía en materia de lucha contra las drogas, estén perdiendo terreno.

Una aproximación efectuada a partir de los datos presupuestarios para la región de América Latina y el Caribe —puesto que, como se ha señalado, la región andina no tiene asignación propia— pone de manifiesto que a dicha zona en el ejercicio 2004-2005 le correspondieron 39.340 millones de dólares, lo que supuso el 22% del total del presupuesto. De ellos 36.586 fueron contribuciones voluntarias dentro del programa contra la droga (es decir, un 29,4% respecto a la partida global de contribuciones voluntarias contra la droga y un 20,4% respecto al total

global del presupuesto) y otros 2.754 fueron contribuciones voluntarias dentro del programa contra el delito (lo equivale a un 10,2% respecto a la partida global de contribuciones voluntarias contra el delito y un 1,5% respecto al total global del presupuesto).

Estas cantidades, sin embargo, para el ejercicio 2006-2007 sufren un descenso puesto que, a pesar de aumentar en cifras brutas con una asignación de 41.676 millones de dólares, esto ahora equivale al 19% del total, lo cual implica una pérdida del 3% respecto al ejercicio anterior.

Pero quizá lo más destacable no sea esa caída del 3% sino el ámbito en el que se produce. Así, de los 36.586 millones en contribuciones voluntarias dentro del programa contra la droga asignados en el ejercicio anterior, se pasa a 34.540 millones que equivalen al 24,8% respecto a la partida global de contribuciones voluntarias contra la droga, lo que supone no sólo una pérdida porcentual del 5% en esta materia sino también un descenso numérico y eso sí significa una menor cooperación por parte de los estados hacia la zona andina, al menos por la vía institucional de las Naciones Unidas.

Esta pérdida coincide, además, con las subidas de Asia y de África y Oriente Medio. La primera (Asia occidental y central) pasa de recibir 32.127 millones por este mismo concepto en el ejercicio 2004-2005 (un 25,8%), a 39.131 millones (28,7%) presupuestados para el ejercicio 2006-2007, es decir una subida del 3% del presupuesto y de 7.000 en términos brutos. La segunda (África y Oriente Medio) pasa de 12.898 millones (10,3%) a 19.363 millones (13,9%), es decir, una subida del 3,6% reflejada también en una tendencia al alza en términos brutos.

No se trata por tanto de una disminución de aportaciones voluntarias de los estados en materia de droga en general, como ya quedaba de manifiesto en los totales generales, sino más bien de una redistribución de las mismas, en donde los países de la zona andina parecen ser los principales perjudicados.

3. A modo de balance final

Todo lo visto hasta ahora no debe ser óbice para reconocer que, a pesar de la incertidumbre, la pérdida de protagonismo y la incidencia mucho menor de lo deseable de los programas de desarrollo alternativo, la

ONUDD sigue y seguirá desempeñando tanto a nivel mundial como respecto a la zona andina en particular un importante papel en la lucha contra las drogas.

Por un lado se ha de reconocer en su justa medida el valor que tiene la información y estadística que ofrece a través de sus estudios que, a pesar de los problemas descritos, son cada vez más completos. Gracias a dicha actividad, los estados y la comunidad internacional en general pueden tener un mapa de la situación lo más próximo posible a una realidad que, por su propia naturaleza ilegal, carece de transparencia. Ahora bien, precisamente por ello, incluso y reconociendo el enorme esfuerzo desplegado para dotar a las estadísticas del máximo grado de fiabilidad posible, sus cifras deben ser siempre tomadas con cautela y teniendo presente que éstas se obtienen mayoritariamente de estimaciones a partir de encuestas contestadas voluntariamente por los estados afectados, que no suelen contar con unas infraestructuras óptimas para llevar a cabo esta labor.

En la misma línea, se ha de reconocer también el valor que tiene la evolución del concepto de desarrollo alternativo y el estudio de su potencialidad de cara a la lucha contra el narcotráfico. La ONU, que comparte con otros actores el planteamiento de «tolerancia 0» y la necesidad de acabar con el tráfico ilícito de estupefacientes, ha elaborado una estrategia que pretende enmarcar esta lucha como una pieza más dentro de un marco más general que ha denominado «seguridad humana». Esta aproximación, que parece más conciliadora con todas las partes implicadas y sobre todo que pretende querer actuar no sólo sobre la temática específica de la producción o el tráfico sino sobre el conjunto de obstáculos que impiden que una determinada zona alcance cotas más altas de desarrollo y estabilidad, encuentra sin embargo grandes dificultades a la hora de ser aplicada, lo que conduce a un escaso impacto en este terreno. De ahí que la valoración final de la actuación de los programas en la zona andina sea relativa y varíe en función del objetivo perseguido.

Así, respecto a la erradicación del cultivo, transformación y consumo de drogas en la región, fin último de la ONU, los resultados, como ya se ha señalado, han sido tan mínimos que hasta la propia secretaría de la Comisión de Estupefacientes, en un reciente informe, afirmaba que «en los países andinos, a pesar de los enormes progresos alcanzados en la reducción del cultivo ilícito del arbusto de coca en los últimos años, los resultados del más reciente estudio indican que la situación dista mucho de estar resolviéndose».¹⁰⁹

En cambio, respecto al logro de los objetivos instrumentales de promoción y soporte, el balance ha de ser menos severo ya que aquí la ONU ha ido desarrollando y perfeccionando actividades que poco a poco van dejando alguna huella, como en el caso de Chaparé, aunque también cada vez encuentre mayores dificultades para activarlas. Y si bien en términos absolutos el impacto de los programas de desarrollo alternativo en la zona andina es mínimo, en términos relativos se les ha de reconocer la virtud de aquellos proyectos piloto que demuestran ser potencialmente válidos, o al menos más válidos que las políticas de erradicación forzosa empleadas en la zona que se han mostrado inútiles, cuando no contraproducentes.

Por lo demás, las limitaciones funcionales y económicas a las que la ONU debe hacer frente y su carácter meramente asistencial obligan a valorar los esfuerzos efectuados y los logros materiales obtenidos en algunos programas, aunque éstos sean muy aislados y alcancen a un sector muy minoritario de la población afectada. Esta labor, en los casos en que ha funcionado, ha tenido el valor añadido de ayudar a estabilizar la zona mediante la mejora (o al menos no el empeoramiento) de las condiciones de vida de sus habitantes.

En definitiva, una vez comprobado el grado y tipo de cooperación que Naciones Unidas viene efectuando en materia de drogas en la zona andina, la valoración final de la misma, como habitualmente sucede, puede conducir al pesimismo o por el contrario incitar a la esperanza. La vía, aunque de momento sólo se haya probado parcial y segmentadamente, está señalada. La responsabilidad de generalizar esta visión alternativa, en cambio, dado el modelo de financiación, no recae sobre la organización sino sobre los estados pues son ellos, especialmente los beneficiarios y los otorgantes, los que tienen la iniciativa. Los primeros en tanto que únicos con potestad para poner en marcha las medidas en su territorio y los segundos en tanto que poseedores de la capacidad para otorgar ayudas y cooperación aunque sea condicionada. Lástima que las perspectivas, vista la evolución que indican los presupuestos, no parecen ir en esta línea, al menos no para los países de la Comunidad Andina.

Notas

1. Se estima que en los territorios de Colombia, Perú y Bolivia se cultivan más de 159.600 hectáreas que equivalen al 100% de la hoja de coca ilícita mundial. De ellas, según recientes estimaciones, el 54% sale de Colombia, el 30% de Perú y el restante 16% de Bolivia. Datos del 2006 extraídos de ONUDD, *2006 World Drug Report. Volume 1: analysis*, Naciones Unidas, Viena, 2006, p. 82.

2. La estimación de producción de cocaína potencial en la región es de 910 toneladas métricas que equivale prácticamente al 100% de la cocaína mundial. De ellas se estima que Colombia produce 640 toneladas métricas (el 70%), Perú 180 toneladas métricas (19,7%) y Bolivia 90 toneladas métricas (9,9%). *Ibid.*

3. La mayor parte de la cocaína se sigue consumiendo en las Américas (65%), particularmente en América del Norte (48%). ONUDD, *Informe mundial sobre las drogas, 2004*, Servicio de Publicaciones, Naciones Unidas, Viena, p. 123.

4. ONUDD, *2006 World Drug Report, op. cit.*, p. 95.

5. ONUDD, *2006 World Drug Report, op. cit.*, p. 58

6. Datos publicados por el Servicio de Noticias de las Naciones Unidas el 4 de septiembre de 2006, «70% de menores colombianos consume algún tipo de droga», noticia localizable en <http://www.un.org/spanish/News/printnews.asp?newsID=7646>.

7. Al respecto, véase el informe de R. Vargas, publicado en por el Transnacional Institute, «Los retos políticos frente al fracaso de la prohibición. Las drogas en Colombia y en la región andino-amazónica», en *Informe sobre políticas de drogas*, n.º 16, mayo de 2006, p. 1, localizable en <http://www.tni.org/policybriefings/brief16s.pdf>.

8. Para mayor información sobre el contrabando de «gas blanco» (éter de petróleo) véase Crisis Group, Informe sobre América Latina n.º 9, *Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe*, 23 de septiembre de 2004.

9. La necesidad de cooperación a todo nivel y en todo sentido es una constante de los órganos encargados de los temas de drogas en las Naciones Unidas. Uno de los últimos ejemplos de llamada de atención a los estados en este sentido se puede encontrar en el informe de la secretaría titulado *Medidas adoptadas por los órganos subsidiarios de la Comisión de Estupefacientes*, presentado a la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones, doc. E/CN.7/2006/4 distribuido el 6 de diciembre de 2006, pp. 13 y 14.

10. Dicha labor quedó reflejada a nivel convencional en tres tratados: el Convenio internacional del opio de 19 de febrero 1925 que amplió los estupefacientes sujetos a fiscalización respecto a los que constaban en el Convenio inter-

nacional del opio de 1912, el primero en la materia, y estableció un mecanismo institucionalizado para su supervisión; el Convenio para limitar la fabricación y regular la distribución de estupefacientes de 13 de julio de 1931, que intentó asegurar la limitación de su utilización para fines estrictamente terapéuticos y creó un nuevo órgano de control y la Convención para la represión del tráfico ilícito de drogas nocivas de 26 de junio de 1936, que intentó establecer una cooperación de tipo penal de cara a la persecución del tráfico ilícito, aunque con escaso éxito.

11. Res. 9 (I) del ECOSOC, de 16 de febrero de 1946.

12. Dado su carácter principal en la materia, cuenta con dos órganos subordinados: la Subcomisión sobre tráfico ilícito de drogas nocivas y asuntos conexos en el Próximo Oriente y Oriente Medio y la Reunión de Jefes de Organismos Nacionales encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA), que se dedica a coordinar actividades en Asia-Pacífico, África, América Latina y el Caribe, y Europa. Ambos órganos presentan informes a la comisión que, a su vez, anualmente rinde cuentas y efectúa recomendaciones al ECOSOC. En la actualidad la comisión cuenta con 53 miembros, 10 de los cuales corresponden a la zona de América Latina. Al respecto véase <http://www.unodc.org/unodc/en/cnd.html>.

13. En estos términos se expresó la propia Asamblea General en una «Declaración política» anexa a la res. I adoptada en el marco de la 20ª sesión extraordinaria que tuvo lugar entre los días 8 y 10 de junio de 1998, doc. A/S 20/2 anexo, párr. 2.

14. Su papel de coordinadora del enfoque global de la problemática fue puesto de manifiesto por la propia organización en la «Estrategia internacional para la fiscalización del uso indebido de drogas» adoptada por la AGNU en su resolución 36/168 de 16 de diciembre de 1981, doc. E/1981/24, p. 24, párr. 7. Sobre la estructura institucional diseñada por las Naciones Unidas para hacer frente al problema de las drogas y sus competencias véase, X. Fernández, «Las Naciones Unidas y la fiscalización internacional de las drogas», *Agenda ONU*, n.º 1, 1998, pp. 85-143.

15. Nos referimos con ello a la fecha de adopción del Convenio Internacional del Opio de 23 de enero de 1912 que entró en vigor el 11 de febrero de 1915, considerado por el PNUDIF «el primer instrumento obligatorio de derecho internacional aplicable al envío de estupefacientes». PNUFID, *Las Naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas*, Dpto. de información pública de las Naciones Unidas, DPI/1015/Rev.1-92087, noviembre de 1992.

16. Dicha forma de consumo tradicional, muy defendida por ciertos sectores de los países andinos, es «tolerada» en el Convenio de 1961 mediante una «reserva transitoria», lo que da a entender su no equiparación con el uso legítimo reservado sólo para fines farmacéuticos. Así, al menos desde la perspectiva de las Naciones Unidas, la masticación de coca y por ende el cultivo para tal fin es un «mal menor» que se aspira a eliminar. Al respecto véase el artículo 49 y la Lista I

de la *Convención única de estupefacientes*, adoptada en Nueva York el 30 de marzo de 1961 y con entrada en vigor desde el 13 de diciembre de 1964. *United Nations Treaty series*, vol. 520, p. 151.

17. Se estima que hasta 1903, un vaso corriente de Coca-Cola contenía unos 60 mg de cocaína. En la actualidad, en cambio, la presencia de coca como saborizante (pues el alcaloide de la hoja es supuestamente removido) es altamente discutido. Así, mientras representantes de la compañía niegan rotundamente tanto este dato como el anterior, otros actores como los partidarios de la legalización de la hoja de coca, el presidente de Bolivia Evo Morales o el representante de la lucha contra la droga en Perú, Neil Ericsson, opinan lo contrario. En opinión de este último, la multinacional compra a Perú y Bolivia 220 toneladas de hoja de coca sin alcaloide al año. Al respecto véase Luis Gómez, «The Narco Bulletin», 28 de enero de 2005, en www.narconews.com y <http://www.casoberania.org/25012006.html>,

18. International Crisis Group, *Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú*, informe sobre América Latina, n.º 12, del 3 de marzo de 2005, p. 5.

19. La JIFE, que sustituyó a la antigua Comisión central permanente y al Órgano de fiscalización de estupefacientes de principios de siglo, está formado por 13 expertos independientes elegidos por el ECOSOC, comité al que presenta informes por conducto de la Comisión de Estupefacientes, asegurándose así de paso cierto grado de coordinación entre ambos. Su marco de actuación es el uso de drogas, esto es, preservar el equilibrio y la demanda de drogas para uso médico y científico, asegurando su disponibilidad e impidiendo su desviación para usos ilícitos. Para más información al respecto, véase <http://www.incb.org/incb/es/about.html>.

20. Entre los principales instrumentos no convencionales con una especial repercusión en el tratamiento del tema de las drogas por parte de las Naciones Unidas a lo largo de los años ochenta cabe citar, entre otros, la aprobación de la Estrategia internacional para la fiscalización del uso indebido de drogas de 1981 y del programa básico de acción quinquenal (1982-1986); la Declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas de 1984 que tuvo un papel decisivo en la posterior aprobación de la convención de 1988 o la Conferencia internacional sobre el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, convocada por la AGNU en 1985 y celebrada en Viena el 26 de junio de 1987. Dicha conferencia concluyó con la aprobación del Programa amplio y multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas, a modo de guía de trabajo. En él se planteaban 35 objetivos concretos agrupados por materias, algunos de los cuales fueron incorporados en la convención de 1988. A todos ellos se ha de sumar el 17º período extraordinario de sesiones de febrero de 1990 dedicado a la cuestión de las drogas que culminó con la proclamación del Decenio de las Naciones Unidas contra el uso indebido de drogas (1991-2000).

21. Res. 45/179 de la AGNU de 21 de diciembre de 1990. El PNUFID ha creado divisiones y subdivisiones, una de las cuales —la correspondiente a operaciones— cuenta con cuatro secciones regionales que orientan la labor general de las 19 oficinas extrasede.

22. Véase la «Declaración política». Res. S-20/2 de la AGNU de 10 de junio de 1998, *op. cit.*, en particular párrafos 14, 17 y 19, en donde los estados se comprometen a obtener importantes resultados en la reducción significativa cuando no la eliminación de la producción, el tráfico y el consumo de drogas para el año 2008. Al respecto véase también la «Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas». Res. S-20/3 de la AGNU, de 10 de junio de 1998.

23. Esta línea, lejos de relativizarse parece cobrar cada día más fuerza como lo pone de manifiesto la aceptación por parte de la Administración estadounidense de vincular la lucha contra la guerrilla en Colombia, calificada ahora como grupo terrorista, con la lucha contra el narcotráfico. En la misma línea de radicalización se mueve también la propuesta de ley presentada por los congresistas republicanos Dan Burton y Mark Souder —ley HR2829— que se aprobó con 399 votos a favor y 5 en contra para promover la posibilidad de formular un plan de ensayos de campo con armas biológicas contra los cultivos de coca, iniciativa que de momento ha sido frenada en el Senado. Datos extraídos de Transnational Institute, «Los retos políticos frente al fracaso de la prohibición. Las drogas en Colombia y en la región andino-amazónica», en *Informe sobre políticas de drogas*, n.º 16, mayo de 2006, p. 5, localizable en <http://www.tni.org/policybriefings/briefi16s.pdf>.

24. Informe del director ejecutivo sobre los progresos realizados en materia de gestión, *Comprometidos en pro de una buena gestión* (abril de 2002-abril de 2003). UNODC/ED/1. distribuido el 8 de abril de 2003, p. 12.

25. ONUDD, *Informe mundial sobre las drogas, 2004*, *op. cit.*, pp. 60-61.

26. *Ibid.*, p. 61.

27. Véase el capítulo de la Dra. Montserrat Pi, «La acción de la Unión Europea en la lucha contra la droga en la zona andina», publicado en este mismo volumen.

28. Este enfoque integral queda claramente reflejado, entre otros, en el informe del director ejecutivo presentado a la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones, *Desarrollo, seguridad y justicia para todos: hacia un mundo más seguro*, doc. E/CN.7/2006/5 y E/CN.15/2006/2, distribuido el 12 de enero de 2006.

29. ONUDD, *Informe mundial sobre drogas, 2004*, *op. cit.*, p. 66.

30. En palabras de la ONUDD, «la erradicación forzada es, en el mejor de los casos, una práctica de dudosa utilidad. Al crear inestabilidad y violencia, compromete el desarrollo y, a largo plazo, la creación de una nación, que es esencial

para una lucha sostenida contra las drogas y el delito». ONUDD, en *Desarrollo alternativo: evaluación y temática mundial. Informe final de síntesis*, Naciones Unidas, Nueva York, 2005, p. 16. En la misma línea pero aún más radicales son Bird y Ward, para quienes la erradicación forzosa no sólo no da resultados sino que incluso puede ser contraproduktiva, afirmación que apoyan con ejemplos precisamente de países de la zona andina en donde estas políticas han tenido especial protagonismo. W. Bird y Ch. Ward, *War, drugs and development in Afganistán, Conflict, Prevention and Social Reconstruction*, monografía, n.º 18, Banco Mundial, Washington, D. C., p.13, citado en ONUDD, *ibid.*

31. Según consta en el informe de la JIFE de 2005, esta técnica se empezó a probar en Tailandia en 1969 y luego en Turquía desde principios del decenio de los setenta. En los países andinos, el primero que lo puso en práctica fue Perú en 1981. Datos extraídos de JIFE, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2005*, doc. E/INCB/2005/1, Naciones Unidas, Nueva York, 2006, p. 2, párr. 7.

32. En este sentido véase los resúmenes de la Comisión de Estupefacientes publicados en el *Informe sobre su 49º período de sesiones*, que tuvo lugar entre los días 13 y 17 de marzo de 2006. En ellos, los miembros no sólo plantearon la necesidad de ampliar el concepto de desarrollo alternativo hasta llegar a incluir uno de tipo preventivo sino que, además, se refirieron a él «en términos de estrategia eficiente, en la medida en que se vinculaba directamente con el desarrollo socioeconómico y la conservación del medioambiente y como medio de prevenir el desplazamiento de cultivos ilícitos a otras zonas y frenar el aumento de la fabricación de drogas ilícitas». Comisión de Estupefacientes, *Informe sobre su 49º período de sesiones*. CES, documentos oficiales, 2006, suplemento n.º 8, doc. E/2006/28 o E/CN.7/2006/10, p. 38, párr. 20.

33. *Ibid.*, p. 37, párr. 16. En el mismo sentido la ONUDD, en su informe de 2004, señala que «tras una fase inicial de simple sustitución de la cosecha (reemplazar la cosecha de droga por otra lícita), que demostró ser demasiado restringida, el concepto se amplió para abarcar una gama de medidas de desarrollo socioeconómico muy complejas que incluían la seguridad alimentaria, la generación de ingresos por métodos distintos a los cultivos, la enseñanza, la atención médica primaria, la construcción de carreteras, los planes de microcrédito, etc.», ONUDD, *Informe mundial sobre las drogas 2004, op. cit.*, p. 61. Esta línea de actuaciones se ha visto apoyada, verbalmente, incluso por los propios estados que conforman la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones, *op. cit.*, p. 36, párr. 11.

34. Véase si no, a modo de ejemplo, la intervención de un orador en el 15º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal cuando señaló que la ONUDD no debería extender sus actividades a esferas marginales como el desarrollo y la mitigación de la pobreza, respecto a las cuales otras entidades de las Naciones Unidas ya habían recibido mandato. Cita en

CPDJP, *Informe sobre el 15º período de sesiones*, que tuvo lugar entre los días 24 y 28 de abril de 2006, CES, documentos oficiales, 2006, suplemento n.º 10, E/2006/30 o E/CN.15/2006/20, p. 74, párr. 10.

35. Véase, por ejemplo, el informe de la secretaría a la Comisión de Esupefacientes en su 49º período de sesiones sobre la *Situación mundial con respecto al uso indebido de drogas*, doc. E/CN.7/2006/2, además del apartado específico que figura en los informes anuales sobre drogas y que hoy por hoy es una tercera parte de los mismos.

36. El objetivo del programa que se ha empezado a activar a finales del 2005 es, según el director ejecutivo, ayudar a los países «a establecer unidades mixtas de control de puertos integradas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la policía y de las autoridades aduaneras y portuarias», para lo cual se seleccionaron cuatro países, siendo Ecuador el primero en donde se ha puesto en marcha. Informe del director ejecutivo a la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones, *Asistencia internacional a los estados afectados por el tránsito de drogas ilícitas*, doc. E/CN.7/2006/6, distribuido el 12 de enero de 2006, p. 2, párr. 5.

37. Al respecto, las últimas mejoras introducidas por la oficina para, siguiendo la línea del propósito señalado, dar una respuesta más integrada, se han limitado a añadir elementos relacionados con la delincuencia organizada y el establecimiento de acuerdos con otros organismos pero que aún no se han plasmado en medidas concretas. Al respecto véase el informe del director ejecutivo presentado ante la Comisión de Estupefacientes en su 48º período de sesiones, *Fortalecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito y la función de la Comisión como uno de sus órganos rectores*, doc. CES, E/CN.7/2005/7 distribuido el 22 de diciembre de 2004, pp. 6 y 7.

38. Datos extraídos del *Informe de ejecución y planificación del programa*, anexo II al Informe del director ejecutivo presentado ante la Comisión de Estupefacientes en su 48º período de sesiones, *Presupuesto unificado de la ONUDD para 2006-2007, adición*, doc. CES, E/CN.7/2005/12, add.1, distribuido el 27 de septiembre de 2005, p. 8, párr. 3.

39. Datos extraídos del Informe del director ejecutivo relativo al *Presupuesto unificado de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito para el bienio 2006-2007* de 27 de septiembre de 2005, preparado para presentar ante la Comisión de Estupefacientes, continuación del 48º período de sesiones, doc. CES, E/CN.7/2005/12, p. 6, párr. 4.

40. Secretaría de las Naciones Unidas, Boletín del Secretario General, ST/SGB/2004/6, marzo de 2004.

41. Según el Informe mundial de la droga de 2006, «Fresh coca leaf yield was established at 6,300 kg/hectare/yr, compared to 4.7 Kg/hectare previously used», para luego añadir que «Cocaine production figures for 2003 and

2004 have been revised according to the new findings». ONUDD, *2006 World Drug Report. Volume 2: statistics*, Naciones Unidas, Viena, 2006, p. 239.

42. Opinión expresada por el Crisis Group, Informe sobre América Latina n.º 11, *Guerra y droga en Colombia*, 27 de enero de 2005, según datos propios y del informe de la ONUDD del 2004. Según dicho informe la producción mundial de cocaína se hallaba entonces en sus niveles más bajos desde los últimos años del decenio de 1980. Sin embargo el mismo documento ponía de relieve, en relación con la demanda, que si bien en Estados Unidos, país que tiene el mercado de cocaína más importante del mundo, las encuestas de 2003 entre estudiantes revelaron niveles de consumo aproximadamente un 23% inferiores a los de 1999, en cambio se había registrado un aumento del consumo de cocaína en América del Sur y en Europa occidental a lo largo de los últimos años aunque, según el mismo informe, era posible que esa tendencia quizá hubiese comenzado a perder impulso en 2003, supuesto que el informe del 2006 no corroboró. ONUDD, *Informe mundial sobre las drogas 2004*, *op. cit.*, p. 221.

43. Según el informe de la secretaria de la Comisión de Estupefacientes de 2006, en el año 2004 el cultivo del arbusto de coca en América del Sur aumentó un 3% respecto a 2003, debido al aumento en Bolivia y Perú. Informe de la secretaria *Situación mundial del tráfico de drogas* presentado en la 49ª sesión de la Comisión de Estupefacientes, doc. E/CN.7/2006/3 distribuido el 14 de diciembre de 2005, p. 8. Por su parte, la extensión a zonas que hasta entonces no se habían visto afectadas, como Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela queda reflejada en el Informe del director ejecutivo, presentado a la Comisión de Estupefacientes en el mismo período de sesiones *Desarrollo, seguridad y justicia para todos...*, *op. cit.*, p. 8, párr. 15. En él se especifica que la ONUDD también ha iniciado actividades de vigilancia en esos países.

44. Al respecto véase lo manifestado en ONUDD, *Informe mundial sobre la droga 2004*, *op. cit.*, pp. 12 y 48.

45. Según el informe de 2006 sobre datos ofrecidos por la policía anti-narcóticos colombiana y el gobierno de Estados Unidos, en 2004 Colombia produjo el 1% de la heroína mundial, que en 2005 se redujo al 0,5. Junto a ello se clausuraron ocho laboratorios de tratamiento de heroína, lo cual demostraba una participación activa en dicho tráfico. Datos en ONUDD, *2006 World Drug Report...*, *op. cit.*, vol. II: *Statistics*, pp. 232 y 235. Estas cifras, en cambio, se han visto sensiblemente reducidas en 2005. En este año se estima que Colombia produjo 2,5 toneladas métricas de heroína, lo que equivale al 0,5% de la heroína mundial, una reducción del 51% respecto al año anterior. El cultivo de la amapola, además, podría estar reproduciéndose también en Perú, si bien en este caso la ONUDD no tiene aún datos dada la falta de un órgano nacional de control. *Ibid*, vol. I, p. 12. Lo destacable de esta información no es tanto el cultivo de heroína que, según la propia ONUDD en su informe final de síntesis de 2005, *Desarrollo*

alternativo..., *op. cit.*, p. 1, nota 5, lleva más de una década cultivándose en Colombia quien de hecho provee el 80% de la heroína que circula por las ciudades del este de Estados Unidos, sino la coincidencia de la aparente disminución de producción de coca con su espectacular subida y la aparición en pequeñas zonas de cultivo en Perú.

46. La ONUDD ha desarrollado una tabla de conversión de coca en Perú que indica que allí una hectárea de coca produce 2.200 kilos de hoja de coca, que se pueden transformar en 6,6 kilos de cocaína, aunque los resultados preliminares de un estudio de un año de seguimiento sugiere que la producción puede llegar a 10 kilos por hectárea. UNODC, *Andean Coca Cultivation Surveys 2003, Basic Facts and Figures*, 17 de junio de 2004.

47. ONUDD, *Informe Mundial sobre la Droga 2004*, *op. cit.*, p. 221.

48. Vargas señala las crisis de las estructuras de los cárteles de Cali y Medellín que llevaron a cabo una reestructuración regional del negocio incluyendo rutas y mecanismos de blanqueo de dinero como principal causa de la mengua de producción peruana en el Alto de Huallanga por cuanto éstos eran sus principales compradores. Esto y la decisión de fabricar su propia pasta de coca en lugar de importarla del Perú supuso numéricamente una mengua de la producción de este país, que no así de la oferta global de cocaína. R. Vargas, «Drogas, seguridad y democracia», *Nueva Sociedad*, n.º 173 (mayo-junio de 2001), pp. 108 y 117.

49. Según la ONUDD, Estados Unidos «proporciona el 95% de los fondos para el desarrollo alternativo en Perú, pero no deja que se utilicen para proyectos “no vinculados” a la erradicación». ONUDD, *Desarrollo alternativo...*, *op. cit.*, p. 12. Ello obliga muchas veces a erradicar prematuramente, antes de obtener beneficios con cultivos alternativos a fin de ofrecer resultados, lo que en opinión de Bird y Ward puede llegar incluso a ser contraproducente. *Ibid.*, p. 16.

50. D. Christman y J. Heimann, eds., *Andes 2020: A new strategy for the challenges of Colombia and the Region*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2004.

51. Al menos eso parece desprenderse tanto del informe de la ONUDD *Desarrollo alternativo: evaluación...*, *op. cit.*, pp. vi y 6, como del informe de la JIFE del mismo año, *op. cit.*, pp. 5 y 6. Ambos coinciden en señalar el éxito relativo de los programas dedicados a la aplicación de esta visión amplia en las zonas en que ello se ha podido poner en marcha eficientemente (es decir, cumpliendo con los principios del desarrollo alternativo que la propia JIFE enumera en su informe, p. 5), si bien también ambos coinciden en el carácter residual y fragmentado de los mismos.

52. ONUDD - Gobierno de Colombia, *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca, 2006*. Naciones Unidas, Viena, junio de 2006, p. 10.

53. United States General Accounting Office, *Drug Control Long Stan-*

ding Problems Hinder U.S. International Efforts, GAO, / Nsiad 97-75, 1997 citado en R. Vargas, «Drogas, seguridad y democracia», *Nueva Sociedad*, n.º 173, mayo-junio de 2001, pp. 104-125, espec. la p.106.

54. En este sentido, el mismo informe citado señalaba que los problemas estructurales de los países productores también incide y muy negativamente en el fracaso de la lucha contra la droga en los términos en que la Administración estadounidense lo plantea, ONUDD, *Desarrollo alternativo: evaluación temática...*, *op. cit.*, p. 14.

55. Dato extraído de R. Vargas, «Drogas, seguridad y...», *op. cit.*, p. 108.

56. Informe del director ejecutivo relativo al *Presupuesto unificado para el bienio 2006-2007*, *op. cit.*, p. 7, párr. 7.

57. Datos extraídos del *Informe de ejecución y planificación del programa 2005*, anexo II, *op. cit.*, p. 15, párr. 28.

58. Véase el informe del director ejecutivo *Desarrollo, seguridad y justicia para todos*, *op. cit.*, pp. 11 y ss.

59. Información extraída del Documento adicional al Tercer Informe bienal del director ejecutivo presentado ante la Comisión de Estupefacientes en su 48º período de sesiones, *El problema mundial de las drogas. Adición: plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción y desarrollo alternativo*, doc. E/CN.7/2005/2/add.2, distribuido el día 18 de enero de 2005, p. 16, párr. 40.

60. *Ibid.*, pp. 11 y 12, párr. 24-28.

61. Véase, por ejemplo, el proyecto AD/BOL/97/C23, «Manejo, conservación y utilización de los recursos forestales en el trópico de Cochabamba», Proyecto del PNUFID para Bolivia con una duración de 6 años.

62. La ONUDD calcula que en 2003 los productos forestales y agrícolas fomentados por el proyecto arrojaron un valor de mercado de 4.8 millones de dólares en el Trópico de Cochabamba. Tercer informe bienal del director ejecutivo, presentado a la Comisión de Estupefacientes en su 48º período de sesiones, *El problema mundial de las drogas. Adición: plan de acción sobre cooperación internacional...*, *op. cit.*, p. 20, párr. 42.

63. Según el informe del 48º período de sesiones anterior, en 2004 el número de familias beneficiarias de estos planes en Bolivia era 7.500. En cuanto a la superficie sujeta a ordenación forestal, en 2004 ésta alcanzaba las 173.000 hectáreas, registrando un incremento en 2005, cuando llega hasta las 178.000 de ordenación forestal, a las que se han de sumar otras 9.500 hectáreas dedicadas a la obtención de productos agroforestales. Informe del director ejecutivo, *El problema mundial de las drogas. Adición: plan de acción sobre cooperación internacional...*, *op. cit.*, p. 12, párr. 26. Todo ello, según el informe del director ejecutivo del 2006, «genera unas ventas estimadas en 1 millón de dólares estadounidenses por año y crea más de 3.500 puestos de trabajo». Informe del di-

rector ejecutivo, *Desarrollo, seguridad y justicia para todos:...*, *op. cit.*, p. 8, párr. 16.

64. Proyecto AD/COL/99/E45, «Desarrollo alternativo en Caquetà, Meta y Sierra Nevada de Santa Marta», que impulsa opciones de desarrollo alternativo a las comunidades que quieren desvincularse, mediante créditos para iniciar labores ganaderas y cultivo de plátanos, así como ayudándoles «a adelantar los contactos y gestiones necesarias para crear una estrategia viable de mercadeo con la cadena Carrefour como comprador de sus productos». En cuanto al de Nariño, se trata de un proyecto piloto iniciado en diciembre de 2003 con fondos del USAID y ejecutado por la UNODD a través de la FAO. Según la ONUDD es un proyecto «destinado a proporcionar ingresos alternativos de carácter legal a los pequeños agricultores de la Costa del Pacífico mediante la implantación de sistemas productivos basados en el aprovechamiento racional de los recursos forestales, la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las tradiciones culturales». Informe del director ejecutivo, *El problema mundial de las drogas. Adición: plan de acción sobre cooperación internacional...*, *op. cit.*, p. 12, párr. 27.

65. *Ibid.*

66. *Ibid.*, p. 12, párr. 26.

67. «Programa para familias de inspectores forestales colombianos», proyectos COL/E45 y COL/H48.

68. ONUDD, *Desarrollo alternativo: evaluación temática...* *op. cit.*, p. 8 De hecho, la propia ONUDD califica su actuación en Bolivia como «crucial en la formulación de la política de lucha contra las drogas en general y el desarrollo alternativo», siendo el único país andino específicamente citado en este sentido. Informe del director ejecutivo a la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones, *Fortalecimiento del desarrollo alternativo como estrategia importante de fiscalización de drogas y declaración del desarrollo alternativo como cuestión de alcance intersectorial*, doc. E/CN.7/2006/7, distribuido el 12 de enero de 2006, p. 3, párr. 2.

69. Datos extraídos de ONUDD y del gobierno de Bolivia, *Bolivia. Monitoreo de cultivos de coca, junio de 2006*, Naciones Unidas, Viena, 2006, pp. 5 y 7 y ONUDD, *World Drug Report, 2006*, vol. 2, *op. cit.*, p. 253. En esta zona durante 2005 se pasó de 10.000 a 7.000 hectáreas cultivadas. Este descenso, sin embargo debe matizarse dado el incremento que existió en otras zonas, razón por la cual la disminución de cultivo global fue sólo del 8%.

70. *Informe de ejecución y planificación del programa*, anexo II, *op. cit.*, p. 20.

71. ONUDD, *Desarrollo alternativo: evaluación temática...* *op. cit.*, p. vi.

72. La ONUDD fundamentó esta opinión en los datos que reflejaban un incremento de coca en el país pero que se concentraba precisamente en dos «áreas notorias por la ausencia de la ley y la falta de programas de desarrollo»,

en contraste con la estabilidad que presentaban otras áreas que se beneficiaban en cierto grado de programas de desarrollo sostenible. ONUDD-DEVIDA, *Perú. Monitoreo de cultivos de coca*. Naciones Unidas, Viena, junio de 2005, p. 3.

73. En esta línea van también las conclusiones del director ejecutivo en su informe *Fortalecimiento del desarrollo alternativo como estrategia...*, *op. cit.*, p. 11, párr. 30.

74. Referencias extraídas de ONUDD, *Desarrollo alternativo...*, *op. cit.*, pp. 1 y 2.

75. Informe del director ejecutivo «*Fortalecimiento del desarrollo alternativo como estrategia...*», *op. cit.*, p. 11, párr. 30.

76. *Ibid.*, p. 5, párr. 7, 8 y 11.

77. Cabe recordar que ésta parecía ser la voluntad de la Comunidad Europea en su programa SGP sobre drogas que fue derogado después de haber sido considerado por el órgano de apelaciones de la OMC como discriminatorio entre los países potencialmente beneficiarios, cuestión abordada en el capítulo de la Dra. Montserrat Pi, «La acción de la Unión Europea en la lucha contra la droga en la zona andina», publicado en este mismo volumen.

78. Véase las conclusiones y recomendaciones finales del informe anual de la JIFE, *Informe anual 2005*, *op. cit.*, p. 11, párr. 49b.

79. *Informe del Grupo de alto nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medioambiente*, doc. A/61/583, de 9 de noviembre de 2006.

80. De hecho, según el informe anual de 2006, en Colombia «some coca is cultivated in national parks which causes enviromental damage, primarily defortation». ONUDD, *World Drug Report 2006. Vol.1: analysis...*, *op. cit.*, p. 16. Véase también el informe del director ejecutivo, *Desarrollo, seguridad y justicia para todos:...*, *op. cit.*, p. 8, párr. 16.

81. El informe final de síntesis, *Desarrollo alternativo...*, *op. cit.*, p. 5, señala que «los datos del programa de vigilancia de cultivos ilícitos de la ONUDD revelan que el número de provincias colombianas en que se cultiva el arbusto de coca aumentó de 12 en 1999 a 23 en el 2003, y esta tendencia continúa».

82. Datos extraídos del informe del director ejecutivo, *Fortalecimiento del desarrollo alternativo como estrategia...*, *op. cit.*, p. 4, párr. 6, y p. 7, párr. 17 y 19.

83. ONUDD, Informe final de síntesis, *Desarrollo alternativo...*, *op. cit.*, p. 4. En dicho informe incluso se hace mención a las declaraciones de un representante de la compañía contratista Chemonics Int., que trabajó en 2003 con 27.000 familias de Aguaytia en las que se manifestaba abiertamente que su compañía «operaba en función del mandato de reducción de la coca de USAID y no en virtud de uno de reducción de la pobreza». *Ibid.*, p. 4, nota 20.

84. Según consta en el informe del director ejecutivo, *Fortalecimiento del desarrollo alternativo como estrategia...*, *op. cit.* «Los proyectos de la ONUDD ya representan el 10% de las exportaciones peruanas totales de café, el 34% de las exportaciones de palmitos y el 55% de las exportaciones de cacao», p. 10, párr. 28.

85. ONUDD, informe final de síntesis *Desarrollo alternativo...*, *op. cit.*, p. 6. En este estudio, además de los datos, se ofrece el resultado de una encuesta a los agricultores peruanos involucrados en programas de desarrollo alternativo. Entre otros datos destacables como el grado de satisfacción (anexo VII) y la tranquilidad que daba el no trabajar con cultivos ilícitos, se resalta el hecho que del 40% de los encuestados que admitió que el arbusto de coca había sido su base económica principal, tras participar en el programa de éstos sólo el 5% dijo que lo seguía siendo en la actualidad, lo que pone de relieve el éxito obtenido en relación con el objetivo de evitar los desplazamientos de cultivos ilícitos y de población. *Ibid.*, p. 4.

86. Datos extraídos del *Informe de ejecución y planificación del programa, anexo II...*, *op. cit.*, p. 33, párr. 73.

87. En junio de 2006 el director ejecutivo de la ONUDD manifestó que la ayuda otorgada hasta ahora había sido efectiva pero insuficiente y que «los esfuerzos deben multiplicarse al menos por diez para alcanzar a todos los campesinos que requieren respaldo», cita extraída del Servicio de Noticias de las Naciones Unidas, «Países andinos requieren ayuda internacional para erradicar el cultivo de coca, afirma UNODC», 20 de junio de 2006, www.un.org/spanish/News/printnews.asp?newsID=7148

88. Informe del director ejecutivo, «*Asistencia internacional a los estados afectados...*», *op. cit.*

89. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, *Informe sobre el 15° período de sesiones*, *op. cit.*, p. 75, párr. 13.

90. Comisión de Estupeficientes, *Informe del 49° período de sesiones...*, *op. cit.*, especialmente pp. 38 y 39, párr. 22.

91. Dato extraído del informe del director ejecutivo, *Fortalecimiento del desarrollo alternativo como estrategia...*, *op. cit.*, p. 4, párr. 4.

92. Datos extraídos del informe del director ejecutivo, *Desarrollo, seguridad y justicia para todos:...*, *op. cit.*, p. 22, párr. 65.

93. Informe del director ejecutivo relativo al *Presupuesto unificado 2006-2007*, *op. cit.*, p. 7, párr. 8. Según dicho informe, la cifra de aportaciones no asignadas prevista para los próximos años se mueve en torno a los 14,3 millones de dólares frente a los 63 millones de fondos voluntarios asignados a fines específicos. *Ibid.*, p. 22, fig. III.

94. *Ibid.*, p. 8, párr. 8.

95. La gravedad de este tema fue tratado en la última reunión de la Co-

misión de Estupefacientes y así consta en su informe al ECOSOC. CE, *Informe sobre el 49º período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 63, párr. 137 y 138.

96. Informe del director ejecutivo relativo al *Presupuesto unificado 2006-2007...*, *op. cit.*, p. 15, cuadro 2.

97. *Ibid.*

98. *Ibid.*

99. El crecimiento de los ingresos por concepto de contribuciones voluntarias entre 2002-2003 y 2004-2005 fue del 8% en lo que respecta a la fiscalización de drogas, mientras que los ingresos correspondientes a la prevención del delito prácticamente se han triplicado. Informe del director ejecutivo relativo al *Presupuesto unificado 2006-2007*, *op. cit.*, p. 3.

100. El hecho de hablar de expectativas en relación con el bienio 2006-2007 obedece al carácter bianual de los presupuestos que, por tanto, fueron proyectados en los años impares.

101. Según dicho organismo, si bien se dispone de fondos adecuados para continuar los programas, el saldo de fondos básicos para el programa contra la droga es insuficiente, ya que se sitúa por debajo de los 8 millones de dólares, para cubrir los gastos anuales de fondos básicos por valor de 15 millones de dólares. Dado que la mayor parte de los ingresos por concepto de fondos básicos se reciben en el segundo semestre de cada año sobre una base voluntaria, es necesario reconstituir sustancialmente el saldo de fondos básicos para sufragar los contratos del personal y otros compromisos operacionales al comienzo de cada año. Informe del director ejecutivo, *Presupuesto unificado 2006-2007*, *op. cit.*, p. 8, párr. 8.

102. Según datos de la ONUDD, hay un grupo de 21 grandes donantes que en el bienio 2004-2005 aportaron aproximadamente el 80% de todas las contribuciones voluntarias para el programa de asistencia técnica operacional. A este grupo les siguió el de donantes emergentes con un 16% del total y por último los organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y fundaciones privadas y empresariales con tan sólo el 6%. *Desarrollo, seguridad y justicia para todos...*, *op. cit.*, p. 21, párr. 64.

103. Al respecto véase el informe del director ejecutivo a la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones, *op. cit.*, apartado VI, pp. 20 y ss.

104. Informe del director ejecutivo relativo al *Presupuesto unificado 2006-2007*, *op. cit.*, p. 3.

105. Informe del director ejecutivo, *Fortalecimiento del desarrollo alternativo como estrategia...*, *op. cit.*, p. 9, párr. 24 y ss.

106. La intención de la ONUDD en este caso es ver la posibilidad de tener acceso al Fondo Multilateral de Inversiones del Banco, proceso que se encuentra pendiente del examen final de la junta de gobernadores del banco. *Ibid.*, p. 5, párr. 10.

107. Informe del director ejecutivo a la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones, *Fortalecimiento del programa sobre drogas de la ONUDD y del papel de la Comisión de Estupefacientes como su órgano rector, y garantizar una financiación segura y previsible*, doc. E/CN.7/2006/8, distribuido el 12 de enero de 2006, pp. 3 y ss.

108. *Ibid.*, pp. 6 y ss.

109. Informe de la Secretaría, *Situación mundial del tráfico de drogas*, 2006, *op. cit.*, p. 33, párr. 86.

Convergencias y divergencias en la acción regional de la lucha contra el narcotráfico en América Latina

Anna Ayuso

El combate al narcotráfico en la zona andina ha adquirido inevitablemente un progresivo protagonismo durante las últimas décadas. Esto se ha debido, por una parte, a la dimensión de las consecuencias económicas, sociales y ambientales que ha generado,¹ pero también a la influencia que tiene el fenómeno, tanto en la política interna de los estados como en sus relaciones externas. Las consecuencias desestabilizadoras no sólo se derivan del fenómeno en sí mismo, sino que se ven agravadas por la manera en que éste se ha afrontado y las políticas empleadas, así como por la influencia externa, primordialmente de Estados Unidos (Youngers y Rosin, 2004), pero también de otros actores relevantes de ámbito regional o universal, como la Unión Europea (UE) o la Organización de Naciones Unidas (ONU).

La Comunidad Andina (CAN) y la Organización de Estados Americanos (OEA), como principales organismos internacionales de cooperación e integración regional con directa influencia en el área andina, han asumido en su discurso la premisa de la dimensión transnacional del fenómeno del narcotráfico y sus derivaciones en el crimen organizado y el blanqueo de dinero, así como la necesidad de encontrar respuestas regionales. Este aparente consenso, sin embargo, no se tradujo en estrategias comunes coherentes, sino que, por el contrario, los enfoques divergentes que se han dado a las políticas nacionales han causado un incremento de las tensiones entre los países afectados.

Se diría que las iniciativas emprendidas por ambas organizaciones siguieron cierta inercia en sus planteamientos iniciales basados en un enfoque restringido, consistente en potenciar sistemas de reducción de la oferta y en menor medida de la demanda y en hacer un seguimiento de

las políticas nacionales de erradicación de cultivos, interdicción, represión del tráfico ilegal y penalización del consumo. Los instrumentos de cooperación desarrollados han obedecido más a una lógica de control e incremento de la presión externa a los gobiernos, que a la de una búsqueda de soluciones idóneas que, aun con lógica regional, aborden las necesidades heterogéneas de cada país de acuerdo con su especificidad. Ambas organizaciones comparten presupuestos de base; el primero de ellos es que, a pesar de una evolución del discurso, el acento en la reducción de la oferta como principal elemento en la lucha contra el narcotráfico ha sido el enfoque dominante en la práctica. El segundo es que el peso de esa reducción recae mayoritariamente en los países productores, sin mecanismos de redistribución de las cargas en relación con los costes sociales y económicos que comportan y sin considerar tampoco cuál es destino final de los beneficios financieros de las organizaciones criminales derivados del narcotráfico.²

Otra característica común a las dos instituciones es que ninguna de ellas contempla la posibilidad de liberalizar el cultivo y la creación y desarrollo de un mercado lícito controlado de las drogas de origen natural. En buena parte esto obedece a que ambas parten del marco legal multilateral, creado al amparo de la ONU, que consagra el objetivo de una progresiva erradicación de la producción de coca, lo cual limita el margen de acción política. No obstante la CAN cuenta entre sus miembros a países que mantienen cultivos tradicionales y que reiteradamente se han opuesto a la erradicación total de una tradición milenaria, circunstancia que necesariamente introduce un factor de incoherencia en el sistema. Aunque cabe constatar una progresiva evolución convergente de los instrumentos en ambas organizaciones, también subsisten diferencias de enfoque entre la CAN y la OEA. Estas discrepancias están relacionadas, en parte, con la diversa naturaleza política y jurídica de las instituciones, así como por su composición, pero también con las estrategias discrepantes en la lucha contra el narcotráfico en la región andina. A menudo, la sombra alargada del poder de Estados Unidos en la toma de decisiones de la OEA ha generado justificadas reticencias de los otros estados miembros en temas tan sensibles para la seguridad nacional como el del narcotráfico. Sin embargo en los últimos años, con el apoyo de Canadá, se ha ido perfilando una mayor pluralidad de enfoques que, sin negar la influencia estadounidense, ha permitido incrementar la autonomía en los otros actores (Martínez y Tulchin, 2006).

En cuanto a la CAN, hasta ahora las iniciativas regionales se han quedado en el plano de los principios y la armonización de políticas, sin apenas incorporar aspectos propiamente de integración que conduzcan a una auténtica política regional.

El objetivo de este capítulo es estudiar las diferencias de enfoque y hacer un análisis prospectivo de posibles nuevos instrumentos que ofrezcan estrategias a largo plazo para abordar las raíces del problema sobre una base de diálogo y complementariedad de los diferentes actores implicados. Está afianzado el convencimiento de que sólo un enfoque regional puede acabar con el efecto globo que traslada las consecuencias de la presión por la erradicación de un país al incremento del cultivo en los vecinos. Por ello, el papel de los organismos de cooperación y de integración debería ser clave para una implementación conjunta de las políticas de dimensión regional. Esta orientación no sólo robustecería el proceso de integración, sino que también permitiría la búsqueda de una respuesta política contra el narcotráfico surgida de la región basada en un diálogo de todos los actores implicados, en lugar de percibirse como una imposición externa.

A su vez, una acción coherente regional consensuada no sólo mejoraría las expectativas de dotar de mayor eficacia a la política antinarcóticos, sino que fortalecería su posición en los foros internacionales y su interlocución con actores externos implicados en la lucha contra la droga, en especial Estados Unidos, pero también la UE, como principales polos de demanda y también proveedores de fondos de cooperación. Como se ha dicho, no basta con una acción coordinada de diversas políticas sino que es necesaria una estrategia común compartida (Thoumi, 2003). No obstante, la acción regional no se debería considerar aisladamente de las iniciativas de alcance global y esto implica la necesidad de construir la complementariedad y de establecer sinergias entre los diversos niveles de actuación a través de mecanismos de coordinación. La cooperación regional no puede plantearse como una vía alternativa a la acción global, sino como un instrumento que debería servir para reforzarla y eventualmente para defender determinadas estrategias en los foros internacionales correspondientes, en la línea de un regionalismo abierto a la cooperación internacional.

1. La estrategia de la CAN en la lucha contra el narcotráfico: el necesario compromiso entre seguridad y desarrollo

Debido a la inestabilidad que crea en la región, la lucha contra el narcotráfico no podía dejar de ocupar un lugar preeminente en la Agenda de Seguridad de la Comunidad Andina. Como se ha dicho, el tráfico ilícito de narcóticos no sólo ha agravado los problemas de gobernabilidad dentro de los estados, sino que también ha generando tensiones entre los estados miembros que repercuten negativamente en el proceso de integración. Por ello, en sus propuestas y directrices la CAN trata de impulsar una estrategia de lucha contra el narcotráfico que pone el acento en la dimensión regional y en su carácter complementario con las políticas nacionales, pero la puesta en práctica de las posiciones comunes tropieza con las agendas internas y externas de cada uno de los países miembros. Además, la conjugación de objetivos muy ambiciosos, junto a la falta de concreción de obligaciones jurídicas y la dependencia de los recursos externos, en su mayoría condicionados, ha sido una constante en este proceso.

La CAN parece apostar, paralelamente, por combinar mecanismos que estimulen el abandono voluntario ofreciendo alternativas viables al cultivo de la coca, al mismo tiempo que se practican políticas de erradicación forzosa y de contención de la demanda basadas en la aplicación de los instrumentos de control e interdicción de las actividades ilícitas. En la práctica, los instrumentos que se han utilizado para perseguir ambos objetivos han sido desequilibrados, divergentes e incluso contradictorios y no hay un planteamiento global que abarque todas las fases del problema del narcotráfico y valore los efectos de una estrategia de corte prohibicionista sobre otra que ponga el acento en el desarrollo.

La preocupación por los temas del narcotráfico en el seno de la CAN tiene una larga trayectoria. Antes de que la OEA aprobara el Plan de Acción de Río de 1986, previamente a la firma del convenio de Viena de las Naciones Unidas de 1988 y en plena crisis de la deuda externa, los países miembros del Pacto Andino aprobaron la decisión 98/V de 14 de diciembre de 1985, en la que el narcotráfico se calificaba como delito contra la humanidad.³ Así, encomendaron al Parlamento Andino estudiar un planeamiento regional para una acción concertada en contra de la producción ilegal, la transformación y el consumo de drogas. No parece casual que en esta época se iniciase la presión, por parte de Estados Unidos, con su campaña de guerra contra la droga impulsada por la Administra-

ción de Ronald Reagan, en la que el narcotráfico comenzó a considerarse como una amenaza contra la seguridad nacional (Camacho, 2006). Un año más tarde se firmó el «Convenio Rodrigo Lara Bonilla»,⁴ en el que se comprometían a intercambiar informaciones y hacer reuniones periódicas para la coordinación de políticas, la uniformización de criterios en las políticas nacionales contra el narcotráfico y para facilitar la extradición de enjuiciados por tráfico de drogas.

Ya en agosto de 1989 los países miembros se comprometieron a elaborar un plan de acción destinado a eliminar los cultivos ilegales de coca y potenciar el desarrollo alternativo para los habitantes de las zonas productoras.⁵ Ese mismo año la Declaración de Galápagos sobre el «Compromiso andino de paz, seguridad y cooperación»,⁶ partiendo del principio de responsabilidad compartida, proponía establecer procedimientos prácticos de colaboración para coordinar la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, con lo que ya se establecía una vinculación entre ambos fenómenos delictivos. Pero también se contemplaba concertar acciones subregionales impulsando la sustitución de cultivos ilícitos en el marco de programas de desarrollo rural. Para poder abordar este último y hacerlo operativo se propuso realizar consultas con el fin de obtener recursos financieros de la comunidad de donantes.

Acto seguido se aprobó, durante el Consejo Presidencial Andino de Lima, en julio de 1990, la Declaración Andina sobre la lucha contra el narcotráfico en cumplimiento con la Declaración de Cartagena.⁷ Ésta reconoce la dimensión política, económica y social del problema y la necesidad de establecer los medios y recursos necesarios para el desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos, así como para apoyar las balanzas de pagos, mitigar el impacto social de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y estimular las exportaciones⁸ y las inversiones extranjeras, a la vez que se acordaron acciones policiales y de represión contra el narcotráfico. En noviembre de 1990 se creó el Grupo de consulta y coordinación permanente de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y poco más tarde el Acta de Barahona de 1991 estableció el Centro Regional Andino de Coordinación e Información para la lucha contra el narcotráfico.

Además, la Declaración de Barahona destacaba la necesidad de establecer programas de desarrollo alternativo dirigidos a los campesinos y enfatizaba que éstos no se deberían asimilar a los traficantes, ni por tanto aplicárseles las mismas medidas represivas. No se puede dejar de ob-

servar que esta aproximación entraba en colisión con la militarización de la represión que se produjo durante ese mismo período en la lucha contra el tráfico ilícito y otras actividades delictivas, especialmente en Bolivia, Perú y sobre todo Colombia, donde se establecieron las campañas de erradicación forzosa que implicaron el uso del ejército contra los campesinos tradicionalmente cultivadores de hoja de coca. Así, Youngers y Rossin explican cómo dicha presión llevó al gobierno de Toledo en Perú a cambiar su política de negociación con los campesinos cultivadores de coca para cumplir con los objetivos estadounidenses y al gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia a desistir de la negociación con los coca-leros. Mas recientemente también ha tenido efectos contraproducentes el acuerdo antinarcóticos entre Estados Unidos y Ecuador de 2005, por el que este país se comprometía a incrementar un 12% los arrestos por cargos sobre drogas, lo que ha conducido al incremento de las detenciones y la encarcelación de pequeños delincuentes intermediarios a penas mayores que los homicidas (Camacho, 2006).

En el intento de fortalecer la cooperación regional, en el VII Congreso presidencial andino de septiembre de 1995 se creó un Grupo de alto nivel sobre drogas para emprender acciones conjuntas. Bajo el principio de responsabilidad compartida y a partir de un enfoque multilateral, se pretendía promover la cooperación internacional y, en particular, el desarrollo alternativo como incentivo abandono de los cultivos de hoja de coca. El siguiente Consejo presidencial, celebrado en Trujillo en 1996, prescribió la creación de un Grupo operativo de alto nivel de las autoridades responsables de la lucha contra las drogas en cada país andino. Sin duda éste contribuyó positivamente a catalizar el impulso en la creación de organismos centrales de coordinación de los que por entonces se carecía en algunos países miembros y en la actualidad todos los estados andinos tienen un órgano central de coordinación.⁹ Pero aún se estaba muy lejos de lograr un planteamiento común, ya que las políticas nacionales continuaron siendo divergentes.

Las directrices de la política exterior común, aprobadas en 1999 por la decisión 458, expresaron, con relación al tema de las drogas, la voluntad de «articular una posición conjunta que, bajo el principio de responsabilidad compartida, se constituyese en la contribución de la Comunidad Andina a la lucha internacional contra el problema mundial de la droga». En esta dirección se propuso realizar acciones conjuntas a partir de un enfoque multilateral que «promuevan la cooperación internacional

en todos los aspectos del problema y, en particular, para el desarrollo de cultivos alternativos». El texto subrayaba de nuevo la interdependencia de las políticas de desarrollo alternativo y las de interdicción del narcotráfico y por tanto la necesidad de una aplicación equilibrada, pero en él no se establecían objetivos ni indicadores que permitieran una comparación.

El Acta de Carabobo de junio de 2001¹⁰ otorgó una atención prioritaria a la aplicación del Plan Andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos aprobado días antes por la resolución 505 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Externas. De nuevo los presidentes andinos coincidieron en asumir que los costes sociales y económicos debían ser afrontados, tanto como los peligros para la seguridad humana y regional en los países andinos. Por tanto, destacaron que los esfuerzos para la lucha contra las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico habían de ir acompañados de los recursos financieros necesarios para el desarrollo y se hacía una llamada a la comunidad internacional y especialmente a Estados Unidos y la Unión Europea para mejorar los tratamientos preferentes de acceso a los mercados de los productos procedentes de los países andinos. De esta manera se trataba de mejorar la rentabilidad de las producciones alternativas a los cultivos ilícitos, ya que se podrían beneficiar de un tratamiento preferencial.

Ciertamente los tratamientos preferenciales que establecieron tanto Estados Unidos como la Unión Europea¹¹ han tenido efectos positivos en las exportaciones andinas, aunque los beneficios no se han repartido de forma equilibrada entre los diferentes países miembros. Además no existen evidencias empíricas del impacto concreto en las exportaciones de productos procedentes de los cultivos alternativos y lo que sí ha habido es una progresiva erosión de las preferencias a causa del establecimiento de regímenes aún más preferenciales dirigidos a otros países competidores, como los del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP). Por otra parte, la reciente resolución de la OMC, contraria al mantenimiento del SPG Drogas de la UE y la apuesta por una generalización de los acuerdos para establecer ZLC regionales y bilaterales, tanto por parte europea como estadounidense, son un golpe mortal para los planteamientos de tratamientos preferenciales que estimulen la exportación de productos de desarrollo alternativo en los países andinos, por lo que habría que buscar fórmulas de incentivos alternativas.

El Plan Andino contenido en la decisión 505 parte de la naturaleza compartida del problema de la lucha contra las drogas ilícitas, lo que teóricamente conlleva de forma inherente la cooperación internacional, tanto en el plano subregional andino como en el suramericano, el hemisférico y el mundial. Incorporaba el elemento de solidaridad con el reconocimiento de que «los esfuerzos nacionales y subregionales en la lucha contra las drogas ilícitas deben ir acompañados por la cooperación internacional», pero como en otras ocasiones no se especificaban las vías de financiación efectiva. En el plano subregional se situaba la estrategia en el marco de la política de cooperación andina, la cual a su vez articula la Política Externa Común (PEC), la política de integración y desarrollo fronterizo, la política de desarrollo sostenible, la agenda social andina y las acciones en materia de seguridad y fomento de la confianza. Sin embargo, aunque estén bajo un mismo «paraguas», no parece existir una interrelación efectiva entre las distintas ramas de la cooperación andina en un marco integrado de desarrollo regional, lo cual contribuye a una fragmentación de las acciones.

En materia institucional se estableció el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores como órgano de definición y seguimiento de la política, para lo cual se debería adoptar un programa bianual. Por su naturaleza y atribuciones, este Consejo debería ser el encargado de vigilar la coordinación y coherencia con los otros componentes de la política de cooperación andina bajo las directrices del Consejo Presidencial, aunque no se especificaron ni dichas funciones ni como hacerlo. Por su parte, el comité ejecutivo de altos funcionarios de los Ministerios de Relaciones Externas y responsables de la lucha contra las drogas ilícitas es el encargado de elaborar los planes operativos con la ayuda de subcomités y grupos de trabajo que se pueden establecer a partir de dos países miembros, aunque siempre queden abiertos a la participación de los otros socios. La creación como órgano ejecutivo del Comité Andino de Desarrollo Alternativo (CADA), prevista en la resolución 505, no se produjo hasta junio de 2003 con la resolución 549.¹² El primer programa de acción, recogido en la misma decisión 505, precisó los objetivos y principios en tres niveles:

- El fortalecimiento de las estrategias nacionales, lo que incluye el control de la producción, del contrabando y del desvío de precursores químicos; la erradicación de cultivos ilícitos; el desarrollo alternativo; el desmantelamiento de la infraestructura de produc-

ción y transporte; el blanqueo de activos; y la reducción de la demanda.

- El refuerzo de las estrategias binacionales, centrado en mecanismos de control fronterizo, pero incorporando el desarrollo alternativo en las Zonas de Integración Fronteriza.
- La estrategia comunitaria que está basada en la coordinación entre las autoridades nacionales, la armonización de legislaciones y la concertación en foros internacionales en el marco de la PEC. Se contemplan además los intercambios de información entre servicios de inteligencia, autoridades nacionales y cuerpos de policía, la formación conjunta de funcionarios, los acuerdos de asistencia judicial, la armonización de legislaciones, el intercambio de experiencias y la represión del tráfico ilícito actualizando los instrumentos convencionales.¹³

En general se propone desarrollar estrategias conjuntas en prevención del consumo indebido de drogas y también para la captación de cooperación técnica internacional en las materias del plan. En este sentido se pretende propiciar las mesas de donantes para impulsar el desarrollo alternativo, pero no se especifica si éstas deben ser nacionales o regionales. Tampoco queda claro si se aboga por una mesa de donantes específica para el desarrollo alternativo o si se trata de llevar el tema a los grupos consultivos regionales y nacionales existentes. Del conjunto se desprende que, claramente, el grueso de las políticas se diseñan y aplican a nivel nacional y que el ámbito regional se limita a intercambio de información y a acciones de concertación y armonización, sin que se establezcan objetivos regionales conjuntos ni mecanismos financieros regionales específicos, ya que se depende de la cooperación internacional.

La reunión extraordinaria del Consejo Presidencial en Santa Cruz de la Sierra de enero de 2002 encomendó a los cancilleres que presentasen un planteamiento común para una futura cumbre sobre drogas en el marco del Grupo de Río. El 12 de marzo de 2003 se aprobó en Bogotá el Compromiso para el fortalecimiento de la coordinación en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas y los delitos conexos, una declaración en la que, junto a los países andinos, participaron Brasil y Panamá.¹⁴ Con esta asociación del narcotráfico al terrorismo internacional, este compromiso parecía alinearse más con las tesis del Plan Colombia, poniendo el énfasis del problema en los grupos delictivos y en

la neutralización de la oferta. No sorprende que, en consecuencia, se estableciesen como áreas prioritarias la lucha contra el problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas y explosivos, el desvío de precursores químicos, el control de finanzas, el desarrollo legislativo, el control de fronteras y la cooperación en materia de inteligencia. En contraste, no se mencionaron ni las acciones de desarrollo alternativo ni la reducción de la demanda. Ese mismo enfoque parece destilarse de la reunión ministerial de Quirama de junio de 2003, donde se aprobó la decisión 553, que establecía las directrices para la formulación del Plan integrado de desarrollo social, en el cual no se menciona ninguna relación con el desarrollo alternativo. Mientras que en la decisión 552, que contiene el Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, de la misma fecha, esta acción aparece vinculada con el problema mundial de las drogas, la delincuencia transnacional y el terrorismo, reiterándose así únicamente los aspectos delictivos del problema.

En febrero de 2004 un documento titulado «El desarrollo alternativo sustentable y preventivo: una visión Conjunta del CADA», expresaba la perspectiva de las autoridades responsables de la implementación de los programas de desarrollo sostenible en la Comunidad Andina sobre la situación actual de los programas y expresaba las expectativas de abrir una nueva fase en la que los principios del primer plan de acción diesen paso a una mayor concreción de los compromisos. En el documento se hacía una extensa mención a la cooperación internacional para el desarrollo alternativo y se instaba a que la comunidad internacional «asuma con hechos los compromisos que implica el principio de responsabilidad compartida». En este sentido se expresaban algunos ámbitos en los que se deberían introducir considerables mejoras:

- Ajustar las expectativas de resultados de los programas de desarrollo alternativo a un calendario adecuado sin presiones por resultados inmediatos, sino atendiendo a procesos de medio y largo plazo. En esta dirección se propone institucionalizar un conjunto de indicadores intermedios para el control y evaluación, tanto por parte de los donantes como de los receptores.
- Equilibrar las aportaciones a los programas de desarrollo alternativo frente a los de interdicción y aplicación de la ley.
- Cuantificar las aportaciones netas de la cooperación interna-

cional diferenciando los costes administrativos de las inversiones reales.

- Asegurar que los recursos comprometidos estén disponibles en el momento previsto, evitando frustrar las expectativas y generar desconfianza en la población meta.
- Incrementar las aportaciones para ajustarlas a la dimensión real del problema.
- Instar a las instituciones internacionales financieras a explorar nuevas formas y fuentes de asistencia financiera en la línea de la declaración política de la sesión especial de las Naciones Unidas de 1998.¹⁵
- Incorporar a los programas de desarrollo alternativo medidas de concienciación de la población y promover actividades productivas complementarias a las del sector agropecuario y programas de desarrollo preventivos.

A la vez, los responsables nacionales reconocían la necesidad de que cada Estado asumiera un nivel adecuado de inversión pública que garantizase la sustentabilidad de las acciones y que además generase incentivos, tanto a la cooperación internacional, como al sector privado. Respecto a la relación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con el desarrollo alternativo, se reconocía la vinculación entre este último y la lucha contra la pobreza como factor determinante de la vulnerabilidad de la población a ser cooptada hacia el sector del cultivo ilícito de drogas y el narcotráfico. Pero al mismo tiempo se señaló el riesgo de crear agravios comparativos mediante las políticas centradas en regiones con cultivos de coca y otras zonas empobrecidas, generando flujos migratorios o el traslado de los cultivos. Por tanto se instaba a buscar la complementariedad de los programas de desarrollo alternativo con los de desarrollo integral y se reiteraba el concepto de desarrollo alternativo preventivo. Con éste se pretende evitar el traslado de los cultivos de coca a aquellas zonas excluidas de los programas de desarrollo alternativo, por no ser de cultivo tradicional.

Igualmente se planteó la necesidad de complementar el desarrollo alternativo y las políticas de interdicción con el objetivo de crear en los agricultores el incremento de la percepción del riesgo que comportan los cultivos ilícitos. Aunque no se menciona expresamente a qué riesgo se refieren, se entiende que aluden a la posible erradicación forzosa, ya que en principio la criminalización del cultivo estaba descartada. Sin embar-

go se prevenía de la necesidad de buscar un equilibrio entre desarrollo e interdicción y de que esto lo tuviesen en cuenta los donantes. No se hacía mención, en cambio, al principio de coherencia de las acciones el cual, aunque parezca quedar implícito, no es tan obvio ni está automáticamente garantizado si no se toman medidas concretas. Por otra parte, el documento de los expertos reiteraba que los esfuerzos por la eliminación del fenómeno de los cultivos ilícitos son vanos si no se actuaba de forma contundente y se logran resultados por parte de la reducción de la demanda, que fundamentalmente proviene del exterior, aunque también esté incrementándose en el interior.

Al abordar la cooperación regional, en la declaración se asume que un elemento esencial de la estrategia es el de evitar el efecto globo y que esto ha de ser trasladado a las agencias de cooperación. Se entiende que eso implica asumir los costes en políticas sociales, aunque no se hace ninguna indicación de cómo abordarlos. Los expertos, en cambio, sí señalaron que se ha de contemplar una cooperación horizontal para reforzar los compromisos regionales asumidos en los foros internacionales. En concreto se propuso el diseño de políticas comunes respecto a los productos alternativos para facilitar una oferta exportable. Para generar y hacer operativa la estrategia regional se designa al CADA como mecanismo central y, como instrumento específico, se propuso crear un sistema regional de evaluación del grado del cumplimiento de los compromisos asumidos en los distintos foros.¹⁶

En la reunión del CADA de junio de 2004 se acordó apoyar el proyecto piloto de Sistema de Información de Desarrollo Alternativo para la Región Andina (SIDARA) creado entre Colombia y Perú para extenderlo al plano regional como mecanismo de intercambio de experiencias y cooperación y de difusión de las políticas y programas de desarrollo alternativo en los países de la CAN. Un año más tarde, tras un proceso de consultas con órganos gubernamentales y de la sociedad civil, en la reunión del CADA del 24 de junio de 2005 se adoptó el contenido de una «Estrategia andina de desarrollo alternativo, integral y sostenible» que posteriormente se aprobó por la decisión 614 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La nueva estrategia, adoptada para cinco años, afirma que su objetivo general es contribuir a la reducción de la pobreza y a la cohesión social estableciendo metas e indicadores que orienten las políticas nacionales y comunitarias. Los objetivos específicos están repartidos en cuatro áreas:

- **Ámbito institucional:** coordinación de la secretaría general de la CAN con las instituciones nacionales, la cooperación horizontal y la asistencia técnica entre comunidades beneficiarias.
- **Ámbito social:** fortalecer las organizaciones sociales, coadyuvar a las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza rural, sensibilizar a la población de las consecuencias del narcotráfico, enfoque de género y reconocimiento de la diversidad social.
- **Ámbito económico:** reducción de los cultivos y control de su migración (efecto globo); coordinación con gobiernos, organismos y agencias de desarrollo en proyectos de desarrollo alternativo; infraestructura básica en las áreas de intervención para producción y comercialización; vinculación de centros de investigación y universidades; acceso a la propiedad de la tierra; asociación de los productores del sector privado, instituciones, agencias exportadoras y organismos financieros para la entrada a los mercados y el desarrollo de instrumentos innovadores de acceso al crédito.
- **Ámbito ambiental:** conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mejora de prácticas ambientales y tecnologías limpias que mejoren el acceso al mercado del comercio justo.

Según los principios enunciados, la estrategia está vinculada a la pacificación y estabilización de las áreas de intervención; sin embargo se sostiene que no se debe centrar en los territorios afectados por los cultivos, sino que, en prevención, se extienda también a aquellos que estén amenazados. Por otra parte se señala que se deberán dar las condiciones mínimas de seguridad, gobernabilidad y comunicaciones para potenciar el desarrollo local. Si se entendiera *stricto sensu*, esta exigencia podría resultar contradictoria con la situación de zona conflictiva de las regiones afectadas por el cultivo ilícito, con lo cual existe el riesgo de contribuir a la concentración del problema en las áreas más conflictivas. Ciertamente se ha comprobado que en los territorios dominados por la guerrilla o los cárteles narcos es difícil que los cultivos alternativos tengan éxito; no obstante no parece lógico renunciar a cualquier intervención de desarrollo, sino que se deberían buscar otras aproximaciones más acordes con las zonas de conflicto. El programa prevé la participación activa de las comunidades beneficiarias y afirma que se deberá respetar la diversidad de las minorías étnicas, por tanto se sobreentiende que eso implica tener en cuenta los usos y costumbre tradicionales.

La manera de enunciar el principio de solidaridad, dando prioridad a los aspectos en los cuales el trabajo conjunto permita avanzar más que de manera individual cada país, parece conectada al principio de subsidiariedad que, en cambio, no aparece formulado de forma expresa. Sin embargo, no hay referencias a un reparto solidario de los costes de las acciones necesarias. Por su parte, el principio de responsabilidad compartida hace una llamada a la cooperación internacional de los países consumidores, atendiendo a que el mayor coste y los mayores esfuerzos en la erradicación del cultivo y el tráfico ilícito los afrontan los países andinos en su contribución a la acción global de la lucha contra el tráfico ilegal de drogas. Al mismo tiempo se establece que la estrategia de desarrollo alternativo será ejecutada en el marco de las estrategias integrales de lucha contra las drogas ilícitas y que, por tanto, estará asociada a los esfuerzos de erradicación y a las garantías del imperio de la ley. Entre los criterios de actuación se expresa la necesidad de una articulación con las políticas nacionales y sectoriales de desarrollo y de aplicar una visión integral, contemplando una combinación de acciones a corto y medio o largo plazo pero que, en todo caso, aseguren su perdurabilidad en el tiempo, para lo cual se precisa la participación de la población y de las instituciones nacionales y locales. Finalmente, sin aludir al enfoque preventivo, se añade la necesidad de centrar la acción en las zonas de frontera agrícola y en ecosistemas estratégicos que ofrezcan un potencial de desarrollo local y la oportunidad de aprovechar las experiencias y el capital humano existente.

Cuando se aprobó la estrategia andina, cada país miembro de la CAN tenía su propio plan de desarrollo alternativo,¹⁷ con sus prioridades y diferentes enfoques que no fueron modificados por la nueva estrategia. Por su parte, el documento de trabajo de la secretaría general que antecedía a la estrategia (CAN, 2005) reconocía que los gobiernos y organizaciones locales tuvieron una participación muy limitada en la planificación de los programas y que la escala de los proyectos hasta entonces realizados no fue suficiente para transformar las economías locales por falta de articulación con los objetivos de la política nacional y con las políticas sectoriales en materia ambiental, salud, educación, saneamiento básico y desarrollo productivo y rural. Por ello se proponía un nuevo modelo con enfoque integral y sostenible enfocado en proyectos de cadena productiva que contribuyese al logro de economías de escala.

Como mecanismos de ejecución de la nueva estrategia se establece que el CADA, en cooperación con el consejo ejecutivo del plan de cooperación para la lucha contra la drogas ilícitas, recomendará la adopción de una normativa comunitaria para la instrumentación del plan de acción y que se informará anualmente al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores sobre los avances. Pero de nuevo no se establecieron instrumentos financieros, ni cuáles serían los órganos específicos de ejecución de las políticas comunes de alcance regional. En la práctica, eso suponía de nuevo que la puesta en marcha de la estrategia dependerá de los recursos foráneos y por tanto quedará condicionada por actores extrarregionales. Y no se puede olvidar que el mayor donante en la región sigue siendo Estados Unidos.¹⁸

Una vez más surge el problema de los límites de establecer una estrategia regional sin una auténtica política regional y sin instrumentos presupuestarios y normativos acordes con los objetivos. La responsabilidad del cumplimiento de los objetivos recae entonces en los estados miembros, que en la mayoría de los casos disponen de recursos muy limitados y un estrecho margen de maniobra en el gasto público. Las limitaciones financieras no sólo se derivan de la escasez de ingresos, las múltiples necesidades sin cubrir por las políticas públicas y la carga de la deuda externa, sino que incluyen además los compromisos derivados de los acuerdos con la comunidad de donantes, pues exigen unos homólogos nacional y regional. Además se genera una competencia entre los estados miembros de la CAN por la captación de recursos de la cooperación internacional, que es la principal fuente de financiación de los programas de desarrollo alternativo. Esto distorsiona las políticas nacionales, especialmente cuando, como ocurre claramente con las aportaciones de Estados Unidos, se premia a los aliados fieles a su política de seguridad regional por encima de la efectividad de las políticas.¹⁹

Aunque el documento de planificación de la estrategia andina de desarrollo alternativo y sostenible reconoce la necesidad de vinculación y coordinación con la estrategia de erradicación de cultivos, en la práctica las dos estrategias funcionan en paralelo y su implementación depende de una pluralidad de órganos nacionales que son distintos en cada país. También existen grandes diferencias en los instrumentos jurídicos y en la disponibilidad de recursos. Así, las políticas de erradicación tienen objetivos nacionales definidos, vienen marcadas por obligaciones convencionales y además van reforzadas con recursos externos que se ofrecen, de forma condicionada, al logro de los objetivos.

En cambio, las políticas de sustitución se contemplan únicamente en instrumentos de derecho blando, en los que no se precisan los objetivos ni los instrumentos de medición con indicadores objetivos fiables y que carecen de la dimensión y los recursos necesarios para tener un impacto.

Parece necesario hacer una reflexión sobre las condiciones necesarias para poner en práctica las políticas de sustitución de cultivos y sobre los efectos sistémicos de las acciones focalizadas. En la actualidad, las estrategias y planes de desarrollo alternativo parecen estar dirigidas únicamente a responder a las presiones internas de los grupos sociales de base afectados más organizados, olvidando una vez más a los sectores más marginados (International Crisis Group, 2005). Son problemas derivados de la focalización de los programas de desarrollo alternativo que crean desequilibrios con otras áreas y generan tensiones sociales, a la vez que favorecen el desplazamiento de los cultivos ilícitos y por ende la criminalidad asociada al narcotráfico. Sería conveniente hacer una evaluación de los principales beneficiarios de los programas de desarrollo alternativo y valorar los efectos sobre las poblaciones no incluidas. También se precisa el establecimiento de indicadores intermedios para determinar la evolución de los programas de desarrollo alternativo y adecuarlos a los objetivos a corto y medio plazo. La estrategia andina, aunque recoge el concepto de desarrollo preventivo, sigue considerando el desarrollo alternativo como una política centrada en determinadas zonas a pesar de que se reconoce que en algunas regiones de países, como Bolivia y Ecuador, la pobreza llega a alcanzar al 80% de la población.

En el acta de la reunión del Consejo Presidencial Andino, en su XVI edición celebrada en Lima, el 18 de julio de 2005, volvió a aparecer destacado el problema mundial de las drogas y se constató la erosión del principio de responsabilidad compartida en el reparto de las cargas de la lucha contra el narcotráfico. Tanto en las directrices para la política exterior común, como en la declaración específica sobre la lucha contra el problema mundial de las drogas, se puso el acento en las políticas de desarrollo alternativo situando el problema en relación con la remoción de los obstáculos para acceder a los mercados internacionales y al financiamiento externo y la cooperación internacional. El mismo Consejo Presidencial, al adoptar el acta sobre democracia, desarrollo y cohesión, situó a la estrategia andina de desarrollo alternativo en las directrices para la cooperación política y dentro del Plan Andino de cooperación para la lu-

cha contra las drogas ilícitas y solicitó la elaboración de un programa de trabajo para su ejecución a nivel local, nacional e internacional. En cambio no se menciona dicho plan en la agenda social, para la que, sin embargo sí se pide la creación de un instrumento financiero que haga posible la movilización de recursos para promover la estrategia regional. En la declaración específica del Consejo Presidencial sobre la lucha contra el problema mundial de las drogas, los presidentes apelan de nuevo a la cooperación internacional y al principio de responsabilidad compartida para hacer una llamada a la cooperación internacional. Pero falta una definición del principio de responsabilidad compartida que abarque todos los aspectos relacionados con el narcotráfico, es decir, la oferta, el tráfico, el consumo y el desarrollo alternativo.

En conjunto, la estrategia adolece una vez más de concreción en los compromisos y en los instrumentos, no sólo de financiación, sino también de ejecución, coordinación y complementariedad con las estrategias de desarrollo social y con las necesidades y demandas efectivas de la población afectada. Además se precisa una mejor definición de la relación entre instrumentos a corto, medio y largo plazo para adecuarlos a los objetivos de desarrollo. Éste sería un paso previo para el establecimiento de mecanismos financieros con el objeto de cubrir el coste de los planes de la lucha contra el uso ilícito de drogas que permita ajustar los objetivos a los recursos disponibles, fijar el nivel adecuado de inversión pública y calcular las necesidades de aportación externa.

El carácter transversal de las estrategias de desarrollo alternativo respecto a otras políticas de cooperación andina hace necesaria una mayor articulación de las diversas estrategias. Por ello se deberían introducir mecanismos operativos de coherencia y complementariedad con las otras políticas de cooperación regional: desarrollo sostenible, agenda social, política de integración y desarrollo fronterizo, seguridad y medidas de confianza. De hecho cabe preguntarse sobre la relación de la especialidad de las estrategias de desarrollo alternativo respecto a la de desarrollo social y de carácter general, de manera que ambas formaran parte de estrategias nacionales y regionales coherentes. La ausencia de complementariedad entre la estrategia regional y las divergentes políticas nacionales son actualmente el mayor obstáculo para la implementación de una agenda común. Esto no implica que la magnitud y la naturaleza del problema no sea distinta en cada país, al contrario, es necesaria la inclusión

de la especificidad nacional y local en la agenda regional, pero de una manera coherente con el conjunto y tendente a fomentar los equilibrios.

Un análisis profundo de los factores complejos que desencadenan el narcotráfico en la región y de las causas y mecanismos del efecto globo (Thoumi, 2003), necesariamente debería incluir la alta tasa de desigualdad social en la región. Como se reconoce en la introducción del documento de trabajo de la secretaría de la CAN, preparatorio de la estrategia de desarrollo andino alternativo, integral y sostenible de 11 de junio:

La generalidad de los análisis dedicados al estudio de la economía de las drogas ilícitas coincide en señalar como sus detonantes, entre otros factores, la existencia de una grave situación de pobreza en las zonas de producción, expresada en la predominancia de condiciones de desigualdad, marginalidad y exclusión social.

Con el fin de identificar los factores de cohesión social e impulsar políticas adecuadas para un desarrollo más equitativo, parece necesario que, más allá del diálogo, se otorgue más efectividad de los mecanismos de participación social en la definición de las políticas.

Pero hay que reconocer la dificultad de instrumentarlos en contextos polarizados en los que se aplican políticas represivas y en los que la violencia de los grupos criminales y paramilitares queda impune. Hay una contradicción intrínseca entre la voluntad de implantar medidas de confianza con la sociedad civil y a la vez aplicar medidas coercitivas para la erradicación forzosa. De hecho, en algunas zonas de cultivo tradicional, como en la de los yunga en Bolivia, el desarrollo alternativo se ha asociado a la erradicación forzosa y ha generado un rechazo mayoritario a dicha política (CAN, 2005). Sin negar la necesidad de algunas medidas disuasorias del tráfico ilícito y, sobre todo, de la interdicción de la transformación y el tráfico, no parece que éstas puedan ser el elemento central de la estrategia de lucha contra el cultivo ilícito, ni es efectivo cebarse en los sectores más débiles de la cadena del narcotráfico. Por supuesto, es necesaria la coordinación entre las diversas autoridades nacionales y locales en los distintos países, como ya se trata de hacer con los mecanismos de información y armonización, y fortalecer la administración de justicia. Pero, sobre todo, se precisa una coherencia entre el discurso y la práctica que genere confianza en los grupos a los que se diri-

gen las políticas de reducción de la oferta. Incluso los mecanismos de información difícilmente van a ser transparentes si, según sean sus resultados, se aplican medidas de castigo unilaterales y es sabido que las deficiencias de las informaciones, tanto en materia de cultivos como de interdicción, de consumo e incluso de desarrollo alternativo, son generalizadas en todos los países afectados (CAN, 2005).

Además del desarrollo alternativo, la CAN ha establecido otras normas comunitarias relativas fundamentalmente a la interdicción de la fabricación y la persecución de los delitos conexos. Así, la decisión 602 estableció la «Norma andina para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de diciembre de 2004», que fue acompañado del «Proyecto regional para el Control de precursores en los países andinos» (PRECAL), financiado en gran parte por la Unión Europea, que proporcionó asistencia técnica basada en su experiencia previa y que está facilitando una armonización de las legislaciones. En el ámbito del blanqueo de activos se creó un comité ejecutivo para fomentar la asistencia mutua, fomentar la armonización de legislaciones y establecer redes de comunicación seguras entre las unidades de inteligencia financiera. Pero las deficiencias en el control de los mercados financieros todavía son importantes. Se han organizado seminarios e intercambios de información entre funcionarios policiales, fiscalías y actores locales, que inciden fundamentalmente en el ámbito de reducción de la demanda, pero aún no existe una estrategia regional definida. En general las políticas de interdicción nacionales tropiezan con la debilidad de las instituciones gubernamentales y con la incapacidad de controlar el territorio y las fronteras (International Crisis Group, 2005). Aunque las leyes se han endurecido considerablemente en todos los países, su aplicación es deficiente debido a carencias en los cuerpos encargados de aplicarla, especialmente frente a los narcotraficantes importantes, cayendo el peso de la ley sobre los consumidores que hacen pequeños trapicheos.

Por otra parte, el paulatino crecimiento de la demanda en los países andinos está difuminando la división entre productores y consumidores. Aunque las proporciones en cuanto a volumen no sean comparables, los problemas para afrontar de prevención y disminución del consumo empiezan a ser una prioridad para los gobiernos. El incremento de la demanda nacional y local, además de las consecuencias nocivas para la salud de la población, tiene un efecto inflacionario en la venta local de la

droga que estimula el narcotráfico, el cultivo y por ende la criminalidad. La resolución 505 ya hablaba de impulsar la descentralización de los programas de reducción de la demanda y para ello trabajar con las autoridades municipales, con las cuales ya se han iniciado algunos contactos. Éste es un sector en el que los países donantes, tradicionalmente consumidores, tienen mayor experiencia, aunque no se puede decir que ésta sea claramente exitosa, ya que la demanda global no se ha reducido. En cualquier caso, se deberían extraer lecciones sobre las buenas y malas prácticas para evitar repetir los mismos errores.

En este punto existe un debate entre la estrategia prohibicionista y de penalización del consumo que predomina en Estados Unidos y las propuestas centradas en la profilaxis, el tratamiento y las medidas de reducción del daño más extendida en Europa y Canadá, lo cual conlleva a una contradicción en los objetivos de las políticas de cooperación de los donantes. Estas incoherencias cuestionan el papel de la cooperación internacional y evidencian su efecto distorsionante en las políticas nacionales y regionales. Estos debates deberían llevarse a las mesas de donantes y grupos consultivos y otros foros de debate ante los cuales cabría buscar un consenso negociado, que no es fácil dadas las divergencias de enfoque entre los miembros de la CAN. En el mismo sentido, paradójicamente la acción a la que más recursos se dedica en la región en la lucha contra el narcotráfico, es decir, la reducción de los cultivos mediante la erradicación forzosa, es precisamente la que no es objeto de ninguna medida de concertación ni en la CAN ni en otros foros, a pesar de que es ampliamente reconocida como la principal causante del efecto globo.

Las agresivas campañas de erradicación forzosa en Bolivia y Perú a comienzos de los noventa provocaron un desplazamiento hacia Colombia y ese proceso se está revirtiendo ahora, cuando la contundente campaña de erradicación colombiana mediante fumigaciones estimula la producción en los países vecinos (International Crisis Group, 2005) e incluso propicia que se estén desarrollando redes de tráfico autónomas en los cárteles colombianos, con lo que hacen más disperso el mercado. Además, el tema de las fumigaciones desde el aire está generando controversias entre los miembros de la CAN. Únicamente Colombia utiliza este método, que es rechazado por nocivo por los demás países andinos y muy especialmente por Ecuador, que repetidamente ha requerido que no se aplique ese sistema en las zonas fronterizas. El pacto de caballeros²⁰ existente entre ambos países para no usar ese método en la frontera

fue roto por Colombia, que reinició las fumigaciones con glifosato en diciembre de 2006 aduciendo un incremento del cultivo en la zona. Este incidente desató las protestas formales de Ecuador y el conflicto entre socios en lugar de llevarse ante la CAN, se trasladó a la OEA.²¹

Además de las consecuencias en la salud, en el medio ambiente²² y en los medios de supervivencia de los campesinos, las fumigaciones provocan movimientos migratorios que presionan a la zona fronteriza. Estos movimientos son aprovechados por la guerrilla y también por el narcotráfico, por lo que los roces con las tropas colombianas son comunes y generan continuos conflictos entre ambos países. Como se señala en un informe reciente (Transnational Institute, 2007) el debate que se ha generado sobre la nocividad o no del glifosato se ha politizado y convertido en una cuestión de filias y fobias frente a las presiones norteamericanas. Esto ha hecho obviar la cuestión central: que las fumigaciones se han probado como un instrumento caro e inútil para reducir el cultivo y que los problemas de reubicación de cultivos y desplazamientos forzados que generan empeoran las consecuencias sociales del narcotráfico y constituyen una violación de los derechos humanos. Además se fomenta una militarización de la zona, donde actúan también tropas norteamericanas desde la base ecuatoriana de Manta que les fue cedida por un acuerdo bilateral hasta 2008. Esta militarización y la escalada armamentista que conlleva es fuente de tensiones y genera conflictos que paralizan la acción conjunta y dificultan las medidas de fomento de la confianza. Difícilmente la CAN podrá dar credibilidad a una PESC que es incapaz de solventar este tipo de conflictos entre sus propios estados miembros y aún más complicado será llevar a término una estrategia común contra el narcotráfico si no hay acuerdo en cuanto a los instrumentos que cabe emplear entre países fronterizos.

2. Asimetrías en la respuesta hemisférica de la OEA al combate contra el narcotráfico

Hasta mediados de los años ochenta la OEA no concebía la lucha contra el narcotráfico como un objetivo regional. Se sobreentendía que las políticas nacionales eran las responsables de abordar el problema, bajo la coordinación de la acción de las Naciones Unidas (Ruiz-Cabañas, 1998).

Sin embargo, al iniciarse dicha década el narcotráfico ya había adquirido unas dimensiones tan preocupantes que afectaban de una manera específica a la región, en una dinámica que la convertiría en la principal productora y consumidora de drogas. La primera respuesta hemisférica al problema de las drogas llegó con la convocatoria de la conferencia interamericana especializada sobre narcotráfico convocada por la Asamblea General en 1984.

Este cambio de enfoque tampoco era ajeno a la iniciativa política norteamericana de la Administración de Reagan, que en 1983 lanzó su particular cruzada contra las drogas, incluyendo medidas de presión sobre países productores y de tránsito. Así, el Congreso de Estados Unidos acabaría estableciendo en 1986 el ya mencionado sistema de certificación unilateral de países, el cual comportaba la retirada de la ayuda financiera a aquellos estados que, según sus propios criterios, no cumplieran con los compromisos internacionales en la lucha contra el cultivo, producción y tráfico ilegal de drogas. La influencia norteamericana en el combate contra el narcotráfico ha sido desde entonces determinante y, como se ha señalado, «la mayoría de las acciones antinarcóticos emprendidas en el hemisferio se originan en esfuerzos inspirados y diseñados por Estados Unidos, financiados por fondos estadounidenses y orientados por intereses estadounidenses» (Interamerican Dialogue, 2001). Este ascendente, de inspiración represiva, ha ido acompañado de sucesivos programas de cooperación seguidos de una financiación creciente.²³

Los principales resultados de la primera conferencia interamericana sobre combate al narcotráfico, celebrada en abril de 1986 en Río de Janeiro, fueron el Programa interamericano de acción contra el consumo, la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o Programa de Acción de Río, así como una propuesta de creación de una comisión de control. Dicho programa no era un convenio jurídico, sino un acuerdo político que abogaba por un consenso en la definición de las políticas y una coordinación en su aplicación de acuerdo a los parámetros establecidos en los instrumentos multilaterales adoptados en el marco de las Naciones Unidas. En la línea de los objetivos del posterior convenio de Viena de las Naciones Unidas de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, se trataba de una estrategia fundamentalmente dirigida a la represión del tráfico ilícito de drogas. La misión del plan era contribuir al cumplimiento de la estrategia global contra el narcotráfico mediante mecanismos de control

específicos, la cooperación técnica para perfeccionar los instrumentos jurídicos e institucionales de los países de América Latina y el seguimiento periódico de la información proporcionada por los estados. A pesar de que se reconocía que la lucha contra el narcotráfico debía formar parte de un programa de desarrollo económico, lo cierto es que las medidas propuestas únicamente recogían la reducción de cultivos y la interdicción del comercio ilícito, sin formular propuestas sobre medidas complementarias dirigidas a abordar las causas estructurales en el origen del problema.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) fue creada por la Asamblea General de la OEA en 1986²⁴ con la función principal de establecer los mecanismos específicos de cooperación para fortalecer los sistemas nacionales de lucha contra el abuso, tráfico y producción ilícita de drogas.²⁵ La acción de la CICAD se configuró como complementaria a la de los estados y entendida como acciones de apoyo técnico para desarrollar las capacidades jurídicas, administrativas y operativas de los gobiernos de las políticas nacionales. Pero, al mismo tiempo, se configuraba como un mecanismo de diálogo y cooperación entre los países miembros de carácter paritario.²⁶ Por tanto, dentro de las competencias de la CICAD no entraba la creación de nuevos instrumentos convencionales, sino que, partiendo de los compromisos vigentes en el ámbito global, se proponía establecer medios para coadyuvar los esfuerzos nacionales en el cumplimiento de sus obligaciones. Se trataba de buscar otros mecanismos e instrumentos de cooperación complementarios para llevarlos a la práctica. La CICAD estableció cinco líneas de acción prioritarias:

- El fortalecimiento institucional de las entidades nacionales de control, que incluía la creación de un Sistema Interamericano de Telecomunicaciones para el control de las Drogas (SITCOD) para garantizar un acceso rápido y fiable a la información disponible.
- La reducción de la demanda con programas de prevención de abuso de drogas, tratamiento y rehabilitación.
- La reducción de la oferta para disminuir su producción, distribución y disponibilidad.
- El desarrollo legal de instrumentos nacionales para afrontar el narcotráfico y los delitos conexos, incluyendo recomendaciones sobre temas específicos mediante los denominados reglamentos modelo y la elaboración de planes nacionales antidrogas.

- La creación del Sistema Interamericano de Información sobre Drogas (IADIS), que consiste en una red de centros de documentación y bibliotecas que proporciona toda clase de información disponible sobre la producción de drogas ilícitas, narcotráfico y abuso de drogas, así como de su impacto social.

De esta forma las funciones de la CICAD quedaban repartidas en tres grandes grupos.

En primer lugar, la recopilación y difusión de datos, ayudando a crear sistemas de recopilación de datos estandarizados u observatorios en 21 países.²⁷ En segundo lugar, la investigación y capacitación en temas específicos. Así, la formación de funcionarios de la administración antidrogas, de los cuerpos aduaneros o las guardias costeras y portuarias o la creación de la Escuela Regional de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD), la capacitación de jueces y fiscales, y de banqueros para luchar contra el blanqueo de activos o el fortalecimiento de las unidades de inteligencia financiera y la creación de programas de maestría sobre drogodependencia y la capacitación de mediadores y profesionales de la salud.²⁸ Finalmente, la modernización de la legislación antidrogas, por ejemplo mediante la negociación de recomendaciones para armonizar las legislaciones a través de instrumentos no vinculantes jurídicamente.²⁹

Los principios del Programa de Río fueron reiterados y actualizados mediante el Programa de acción de Ixtapa elaborado en México el 20 de abril de 1990.³⁰ En éste ya aparecieron mencionados tanto el principio de solidaridad internacional como el de responsabilidad compartida y se reconocía la vinculación entre oferta, demanda y distribución ilícita de drogas y las condiciones económicas, sociales y culturales de los países afectados. Por tanto se entendía que el combate al problema debía ser integral, aunque no se proponían nuevos instrumentos que incorporasen dicha dimensión. El programa reiteró el compromiso con la convención de Viena de Naciones Unidas de 1988 y recomendó la modernización de las legislaciones nacionales para su adecuación a los objetivos, así como reforzar los sistemas de control, haciendo especial énfasis en las actividades de blanqueo de activos³¹ y la elaboración de programas de prevención del uso indebido de drogas³² para la reducción del consumo. Otro componente al que se hizo alusión fue la necesidad de evaluar los resultados de los programas de desarrollo alternativo y se recomendó a la CICAD que consultase a los organismos implicados en la ejecución de dichos programas.

Para avanzar en el ámbito de la reducción de la demanda se elaboró el Programa interamericano de Quito, es decir, la educación preventiva integral contra el uso de drogas, de 1990, en el que se trataba de establecer unas bases de referencia para las políticas nacionales de prevención. Además de servir para reforzar las capacidades de las instituciones nacionales, se quería facilitar la cooperación internacional en esa materia. Más tarde, en materia de blanqueo de activos se organizó la Conferencia ministerial de blanqueo de dinero e instrumentos del delito en Buenos Aires en diciembre de 1995, donde se aprobó una declaración de principios y un plan de acción.³³ Éste último, además de exhortar a adoptar el reglamento modelo de la CICAD, contemplaba la colaboración judicial y proponía el establecimiento de un mecanismo de evaluación permanente en el seno de la OEA, que no se llegó a implementar.

La renovación general del programa de acción llegaría en 1996, cuando la Asamblea General de la OEA aprobó una nueva «Estrategia antidrogas del Hemisferio»,³⁴ ya que incorporaba plenamente el criterio de responsabilidad compartida teniendo en cuenta las «capacidades y recursos nacionales disponibles». Además esta actualización asumía la creciente complejidad de un problema con múltiples derivaciones e incorporaba nuevos elementos en los que se apreciaba la progresiva erosión de las diferencias entre países productores, de tránsito y de destino. Pero el aspecto más novedoso de la estrategia era que, junto a los capítulos dedicados respectivamente a la reducción de la demanda y de la oferta, se incorporó un capítulo específico dedicado a los mecanismos de control. Aunque remarcable, la novedad era relativa, porque mayoritariamente se trataba de mecanismos ya existentes y limitados al control de actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico.

La estrategia de 1996 señalaba que la reducción de la demanda debía ser un aspecto clave, ya que es la fuerza que impulsa la producción y cada país tiene la responsabilidad de abordar el problema teniendo en cuenta las condiciones culturales, sociales y económicas de cada grupo de población. Se instaba, por tanto, a establecer mecanismos de participación ciudadana y a fortalecer la educación, en tanto que el tratamiento y la prevención se definen como un deber ético. Y también se recomendaba a los estados introducir la variable ecológica del problema. La responsabilidad del cumplimiento de los objetivos recaía en el ámbito nacional, pero se incluía una llamada a compartir la experiencia y los conocimientos en cualesquiera de los campos de reducción de la demanda.

En el terreno de la reducción de la oferta se reconocía la existencia de nuevas categorías de drogas, especialmente las de origen sintético, que se suman a las de origen natural. Mientras para estas últimas se plantea el recurso a programas de desarrollo alternativo, para las primeras únicamente se contempla el control y la interdicción. Sea cual sea el tipo de medidas que cabe tomar, se afirmaba que la determinación, definición y aplicación de las mismas será «responsabilidad exclusiva de cada Estado, conforme a sus programas nacionales y sus ordenamientos jurídicos internos». Dado que no se establecían metas ni objetivos concretos, las medidas de control propuestas se dirigieron al intercambio de información, el desarrollo de los sistemas jurídicos adecuados para controlar y castigar los delitos, la armonización de legislaciones, la capacitación y los controles fronterizos. Los ámbitos preferentes de aplicación de las medidas mencionadas fueron el desmantelamiento de las organizaciones delictivas, el tráfico ilícito, el desvío de precursores y otros productos químicos relacionados con la fabricación ilegal, el lavado de activos y el contrabando de drogas y de armas y explosivos. Se trata, pues, de actividades relacionadas básicamente con la interdicción y la represión del delito.

La estrategia recomendaba el fortalecimiento de la CICAD como foro competente del desarrollo de la estrategia hemisférica, lo que en la práctica se tradujo en la ampliación de su mandato para incluir en la lucha antidrogas nuevas sustancias e incorporar delitos considerados conexos como el blanqueo de activos, el tráfico de armas, la cooperación marítima y la seguridad portuaria, la delincuencia internacional organizada e incluso la violencia juvenil, entre otros.³⁵ Esto implicó la ampliación de los mecanismos de control y de armonización de legislaciones a esos nuevos ámbitos incorporados. En mayo de 1998 la CICAD aprobó el Plan de acción para la implementación de la estrategia antidrogas en el Hemisferio. Éste contemplaba medidas en el plano de la reducción de la demanda y de la oferta, proponiendo el establecimiento de nuevos mecanismos de recogida de información para facilitar la coordinación de las políticas nacionales y mecanismos de control para la armonización de procedimientos entre los estados y con otras organizaciones internacionales.

La 2ª Cumbre de las Américas de Santiago de Chile en 1998, puso de nuevo el énfasis en los mecanismos de control y encargó a la CICAD elaborar un sistema estandarizado para medir periódicamente las accio-

nes antidrogas de los 34 miembros de la CICAD. El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) creado en 1999 está compuesto por un grupo de expertos intergubernamentales (GEG) que ha definido, a través de 51 indicadores que se van actualizando,³⁶ los componentes de las políticas nacionales antidrogas que han de ser objeto de seguimiento y genera periódicamente informes para medir los esfuerzos realizados en los ámbitos nacional, regional y hemisférico. Esta iniciativa de seguimiento de carácter paritario permitió dar respuesta alternativa al sistema unilateral que había establecido Estados Unidos para otorgar la certificación y había sido objeto de numerosas críticas, ya que era la base para la aplicación de medidas de retorsión en materia de ayuda internacional. El hecho de que Estados Unidos aceptara patrocinar la iniciativa supuso un gran paso para el sistema multilateral, aunque la constancia de que periódicamente haga públicas sus propias valoraciones, a veces no coincidentes con la CICAD y que siga aplicando sanciones unilaterales, no deja de introducir distorsiones.

Para la aplicación del MEM, cada país nombra a un experto técnico que participa en las diversas evaluaciones según sus conocimientos y elabora los informes. Estos documentos se basan en las informaciones proporcionadas por los estados a través del cuestionario estandarizado. Esta dependencia del sistema de los datos proporcionados por los propios gobiernos ha suscitado reticencias acerca de su fiabilidad. Sin embargo, desde 2003 se les puede solicitar información adicional y los expertos independientes encargados de hacer la revisión también pueden consultar otras fuentes,³⁷ pero las visitas *in situ* son de carácter excepcional.³⁸ Los informes se basan en cinco apartados principales: fortalecimiento institucional de los planes y programas antidrogas; reducción de la demanda; programas de reducción de la oferta, reducción de la producción y desarrollo alternativo; mejora de las medidas de control del tráfico ilícito de drogas, armas de fuego y blanqueo de activos de la legislación; y compromiso general.

Los estados tienen derecho a revisar y comentar el contenido de la evaluación y a continuación los expertos elaboran recomendaciones públicas en los ámbitos nacional, regional y hemisférico. Para el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones se estableció un formulario que cada entidad coordinadora nacional debe completar y hacer constar en él las dificultades técnicas o financieras que afronta con la finalidad de facilitar la cooperación financiera necesaria. En caso de incumplimiento reite-

rado de las recomendaciones se prevé el establecimiento de un diálogo con el país para incentivarlo a solicitar de manera formal el apoyo que necesite. El GEG elabora un informe anual sobre el cumplimiento de las recomendaciones que se hace público, pero no están previstas sanciones de ninguna naturaleza y se garantiza la confidencialidad de las informaciones.

En el año 2000 se creó el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) para asesorar a los estados miembros de la CICAD en la elaboración de las estadísticas e informaciones necesarias para hacer un correcto seguimiento que permita estudios comparables³⁹ y promover su difusión. Además debe servir como mecanismo de alerta ante posibles cambios en la operativa de los narcotraficantes o ante la aparición de nuevos fenómenos relacionados. Para todo ello el OID colabora tanto con las administraciones nacionales como con los organismos internacionales. Además se estableció un fondo de solidaridad que tiene como finalidad facilitar la participación de aquellos estados que no cuentan con los medios financieros suficientes para asistir a las reuniones de trabajo, que está financiado por contribuciones voluntarias.

La declaración de la 3ª Cumbre de las Américas celebrada en Québec en abril de 2001 expresó el apoyo al MEM, reconoció los esfuerzos realizados para llevar a término la primera ronda de evaluación y enunció el compromiso para el cumplimiento de las recomendaciones de los informes nacionales y hemisférico. El plan de acción de la cumbre de Québec, reiterando el principio de responsabilidad compartida, formuló además un mandato a la CICAD para elaborar un programa de tres años con el propósito de elaborar un mecanismo básico homogéneo para estimar los costes sociales, humanos y económicos del problema que permitiera establecer el nivel de asistencia necesaria. Al mismo tiempo hacia una llamada al BID para incrementar la colaboración con la CICAD y colaborar en el establecimiento de grupos consultivos que apoyaran los esfuerzos antidrogas con recursos financieros.

Los mandatarios también expresaron su interés en fomentar el desarrollo alternativo vinculándolo, por una parte, a la política de reducción de la oferta y la demanda y, por otra, a la mejora del acceso al mercado internacional de los productos derivados de dichos programas. Con ello erradicación, desarrollo alternativo y preferencias comerciales parecen formar parte de una relación complementaria aunque no se mencione explícitamente ninguna condicionalidad. En la práctica, Estados Unidos sí ha utilizado el argumento de falta de compromiso con la lucha

contra el narcotráfico para cuestionar la prórroga del APTDEA, por ejemplo a Bolivia tras la asunción de la presidencia del Estado del líder cocalero Evo Morales. Mientras, Ecuador utiliza el mismo argumento cuando solicita la prórroga del sistema en lugar de la negociación de un tratado de libre comercio, ya que no se trata de una concesión graciosa, sino de una compensación por los esfuerzos que se realizan en la lucha contra el narcotráfico. En respuesta, Estados Unidos trata de vincular el mantenimiento de las preferencias con la prórroga del convenio de diez años para el uso de la base militar de Manta, situada en la costa del Pacífico, próxima a vencer en 2009 y que es rechazada por el actual presidente ecuatoriano Rafael Correa.

La Declaración de Mar del Plata con la que se concluyó la controvertida 6ª Cumbre de las Américas celebrada entre el 2 y el 5 de noviembre de 2005 se tituló «Crear trabajo para afrontar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática». Aunque de manera muy tangencial se contemplan los esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico y se respaldan los proyectos de desarrollo alternativo como instrumento para crear trabajo decente y viabilidad económica y social a las familias afectadas por la presencia de cultivos ilícitos. En cambio, en el plan de acción no se hace mención expresa al desarrollo alternativo, pero sí al desarrollo integral y sostenible. También se menciona la aplicación de la Convención interamericana contra la corrupción y la cooperación judicial, se contempla el refuerzo de programas de prevención del consumo y se apoya al programa de valoración de los costes humanos económicos y sociales de las drogas en las Américas.

Siguiendo la recomendación que se había hecho en la anterior cumbre de Québec, la CICAD procedió a elaborar una metodología científica que permitiera estimar el coste que el problema de las drogas genera para los países del hemisferio. Ésta se concretó en un proyecto piloto en el que participaron seis países, ninguno de ellos miembro de la CAN.⁴⁰ Se trata todavía de aproximaciones muy sectoriales y parciales pero que, además de poner el tema sobre la mesa, permitirán el perfeccionamiento de los instrumentos metodológicos necesarios para hacer los cálculos. El informe final del proyecto (Pérez-Gómez *et al.*, 2006) advierte de la dificultad para acceder a algunos datos y de las dudas sobre la confiabilidad de algunas informaciones, lo cual hace difícil elaborar indicadores y construir comparaciones. Se ha optado por un estudio parcial que se centra en cuatro áreas: salud, pérdidas de productividad económica, daños a la propiedad y costes guber-

namentales directos. A pesar de las deficiencias y parcialidad de los datos, se observa que en todos los países ha habido un aumento de los costes y que los mayores costes, con mucha diferencia, son los directos y relacionados con la reducción de la oferta. Por otra parte se expresan dudas sobre el alcance de las políticas de reducción de la demanda, mientras se observa que la tendencia general lleva a un incremento del consumo, especialmente entre la población más joven.

La tercera ronda de revisiones de la CICAD y última publicada hasta la fecha fue la correspondiente al período 2003-2004. En el plano del fortalecimiento institucional, el Informe hemisférico (OEA, 2005a) observó avances en el establecimiento de planes o estrategias nacionales antidrogas, que ya están instaurados en la mayoría de los países o de instituciones centrales coordinadoras de los programas. Sin embargo se constataba que, tanto los unos como las otras se enfrentan a grandes carencias de medios humanos y financieros. También se informaba de avances en el establecimiento de observatorios nacionales de recopilación de información, sobre todo en el ámbito de la lucha contra las drogas. Pero pocos son los que cuentan con datos suficientes sobre consumo, uso o control de sustancias químicas y productos farmacéuticos y menos aún sobre resultados de los programas de prevención del consumo o de desarrollo alternativo. El informe da cuenta de una amplia ratificación de la mayoría de los convenios de las Naciones Unidas sobre tráfico de drogas, sustancias psicotrópicas y estupefacientes por parte de los países miembros. Pero aunque se están produciendo avances, aún quedan bastantes estados sin adherirse a convenios interamericanos sobre asistencia mutua en materia penal o contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. De hecho, se reconoce que sólo siete miembros de la OEA han ratificado todos los instrumentos identificados por el MEM.

En relación con la reducción de la demanda, el informe concluye que la prevención es una asignatura pendiente, pues los programas existentes en la mayoría de la región son de alcance muy limitado y carecen de seguimiento y continuidad. Esto impide una evaluación de impacto que permita una acumulación de experiencia o identificación de buenas prácticas. También en el campo del tratamiento de la adicción hay carencia de recursos y, aunque se crean programas específicos focalizados, no hay una actuación estratégica integral. Por otra parte, en muchos países se desconoce cuál es la magnitud del problema del abuso de drogas psicotrópicas debido a la falta de información sistemática.

En el apartado dedicado a la reducción de la oferta, el control sobre la producción de cultivos se reduce a la coca, ya que se reconoce no contar con instrumentos para cuantificar la producción de otras sustancias, que se encuentran más dispersas. Respecto a aquélla, aunque se observa una disminución global en los principales productores, sin embargo se constata que el efecto globo ha hecho incrementar la producción en países donde no era tradicional, como Ecuador. Por otra parte se reconoce que la medición del éxito de la reducción de la producción basada en el número de hectáreas cultivadas está quedando obsoleta, por una parte a causa del aumento del número de plantas por hectárea, y por otra debido a que el cultivo de plantas de coca se está camuflando en medio de cultivos lícitos. Se admite que la mayoría de países sólo conoce la existencia de los cultivos ilícitos mediante las cantidades incautadas y que un número considerable de estados no pueden determinar la extensión de los cultivos ilícitos.

El Informe hemisférico da cuenta también de los efectos limitados de los programas de desarrollo alternativo, aunque reconoce la falta de mecanismos de evaluación de la eficacia y el impacto de dichos proyectos. En concreto se apunta a la falta de continuidad en los programas ante la ausencia de resultados a corto plazo como uno de los factores determinantes de la falta de resultados a medio y largo plazo, que son en realidad los propios de los proyectos productivos de desarrollo rural. Por ello se hace un llamamiento, tanto a países productores como a consumidores, para apoyar los programas de desarrollo alternativo con un enfoque más estratégico. Esta referencia, que expresa el principio de corresponsabilidad, contrasta sin embargo con el escaso peso que en la cooperación de la CICAD y de la OEA en general se ha dado a dicho ámbito. La interpretación del mencionado principio parece reducida al compromiso de cada país miembro a cumplir con sus obligaciones, pero no va acompañada realmente del principio de solidaridad regional en el reparto de las cargas. No obstante, la CICAD ha establecido una unidad de desarrollo alternativo que ejecuta y coordina programas en zonas de cultivos.⁴¹ Estos programas son financiados por la comunidad internacional de donantes y se realizan con los gobiernos de los estados miembros, dando prioridad a la cooperación horizontal a través de mecanismos de consulta, coordinación y acción conjunta, pero su incidencia también es muy limitada.

Sobre la disponibilidad de productos farmacéuticos y sustancias químicas, en el Informe hemisférico se observa un incremento de los

decomisos, que sin embargo no impide reconocer la falta de procedimientos de control armonizados y deficiencias tanto en el plano legislativo como en el operativo. La falta de recursos humanos capacitados y de financiación para hacer frente a este problema es identificada como algunas deficiencias importantes en diecinueve países del hemisferio. A su vez, en el capítulo dedicado al control del tráfico se reconoce que a pesar de la disminución de la superficie cultivada de hoja de coca, las cantidades de coca incautadas han aumentado de forma constante y que la presión del control en las vías de tráfico genera la aparición de nuevas estrategias del narcotráfico y también presiona al mercado local. Asimismo, respecto a las armas de fuego el control es muy deficiente y hay países que ni siquiera cuentan con estadísticas de las exportaciones.

En el campo del blanqueo de activos se han realizado avances en términos de leyes y reglamentos pero el punto débil sigue estando en la aplicación. Treinta y tres países del hemisferio han firmado la Convención Interamericana contra la corrupción y la mayoría la han tipificado como delito, pero la información que se dispone sobre la aplicación de la legislación es mínima. Lo mismo ocurre con la cooperación judicial y la extradición. El informe 2003-2004 introdujo por primera vez indicadores sobre el crimen organizado transnacional, pero la información no permitió un diagnóstico sobre la forma de operar de las redes, lo cual se considera imprescindible para avanzar hacia una estrategia hemisférica en ese terreno.⁴²

El Informe hemisférico no establece muchas recomendaciones de aplicación regional o subregional; éstas (hasta un total de 506) aparecen sobre todo en los informes nacionales. De nuevo queda patente que la estrategia global se reduce a una serie de recomendaciones a los estados, sin auténtica atención a los problemas transnacionales ni a los desequilibrios internos en la región. En 2006 se publicaron los informes sobre seguimiento de las recomendaciones de la tercera ronda de evaluación⁴³ en los que, a pesar de que se valora positivamente algunos avances, se reiteran los problemas de falta de presupuesto y recursos adecuados para implementar las estrategias nacionales como principales obstáculos para mejorar los resultados. Esto ocurre en todos los ámbitos, pero sobre todo en el de reducción de la demanda, que es el área con mayor cantidad de recomendaciones asignadas en la ronda de evaluación de 2003-2004.

Los mecanismos de control de la CICAD están en permanente revisión; tras la remodelación en 2006 de la estructura institucional de la

OEA, la CICAD se dividió en siete secciones; además de la secretaría ejecutiva, el MEM, ant blanqueo de activos, reducción de la demanda, desarrollo educacional e investigación, reducción de la oferta y desarrollo alternativo. Debido a los problemas de financiamiento del fondo regular de la OEA, el secretario general propuso la creación de un mecanismo financiero a través de la asignación de un pequeño porcentaje de los activos incautados al narcotráfico y blanqueo de activos para destinarlo a financiar las actividades relacionadas con la capacitación y fortalecimiento institucional de las administraciones nacionales. Para la CICAD, el fortalecimiento de las comisiones nacionales es fundamental porque sobre ellas recae el peso de la aplicación de la estrategia.⁴⁴ Actualmente se está preparando un informe sobre el impacto del MEM para ser presentado ante la CICAD en mayo de 2007 y ante la Asamblea General de la OEA en junio, donde también deberán abordarse los problemas financieros.

Hasta hoy la OEA se ha limitado al control de la aplicación de la normativa internacional vigente, la elaboración de criterios y códigos de conducta para la armonización de políticas y la cooperación técnica para ayudar a los gobiernos a aplicar los compromisos existentes. No se ha planteado el cuestionamiento del modelo actual, que pone el énfasis en las medidas de erradicación, interdicción y represión, ni se ha hecho una evaluación sobre los resultados obtenidos que vaya más allá de los criterios cuantitativos del MEM. Tampoco se contemplan los enfoques subregionales de lucha contra el narcotráfico, por lo que no se puede hablar de complementariedad alguna con las acciones de la CAN.⁴⁵ Sin embargo, debido a la influencia de Estados Unidos y de su acción en la lucha contra el narcotráfico, no se puede subestimar su constancia en el diseño de las políticas regionales. De hecho existen grandes paralelismos entre las decisiones políticas de las cumbres hemisféricas y las subregionales y no cabe duda de que la presión norteamericana determina en gran medida las políticas de los estados miembros de la CAN.

También es sintomático que ante los conflictos fronterizos, a causa de conflictos derivados contra el narcotráfico en la región, a menudo se acuda a la OEA como agente mediador, en lugar de acudir a la CAN. Por esto cualquier cambio en la orientación de la estrategia regional de la lucha contra el narcotráfico en la CAN necesitará de un debate a fondo también en la OEA y de un acuerdo que incluya los intereses de la gran potencia. Todas estas cuestiones deberían valorarse en

la próxima Asamblea General de la OEA, en junio de 2007, en la que está previsto que se analice el cumplimiento de las metas de la estrategia antidrogas en el hemisferio en los tres pilares: reducción de la demanda, reducción de la oferta y medidas de control. Este informe servirá de base para la conferencia hemisférica sobre drogas que deberá renovar la estrategia y que será la aportación regional a la cumbre mundial sobre control de drogas que se celebrará en 2008, dentro del marco de las Naciones Unidas.

3. Delimitar el compromiso para pasar de la retórica a la práctica

Si atendemos a los resultados en términos de producción y consumo de drogas, podemos concluir que las estrategias regionales aplicadas durante veinticinco años han sido incapaces de afrontar el problema del narcotráfico. Éste fenómeno se ha incrementado en volumen y complejidad y afecta de forma creciente a la seguridad de las personas y la estabilidad de las instituciones. Las evidencias indican que el actual sistema ha sido ineficaz. Si se constata empíricamente que una estrategia no funciona, lo lógico es analizar las causas del fracaso y sacar las conclusiones pertinentes, pero este ejercicio de racionalidad parece imposible ante la politización del debate y la influencia de las presiones unilaterales de Estados Unidos. Sin embargo ante una próxima revisión de la estrategia, tanto en el plano hemisférico como en el mundial, se hace urgente una reflexión a fondo de las carencias del modelo. Los países andinos deberían ser capaces de hacer un planteamiento común que tenga en cuenta todas las derivaciones del problema y hacer llegar sus demandas a la comunidad internacional.

Para ello parece necesaria una evaluación exhaustiva sobre los efectos que han tenido las políticas de erradicación forzosa en la estabilidad de las instituciones nacionales de los países afectados y hacer una valoración realista de los compromisos internacionales necesarios para sostener a medio y largo plazo las políticas estructurales que están en el fondo del conflicto del narcotráfico. A estas alturas resulta más que cuestionable la hipótesis de que la erradicación forzosa del cultivo de hoja de coca disminuye la producción de cocaína y su disponibilidad en el mer-

cado. Incluso se puede plantear la hipótesis contraria: a más erradicación o decomisos de producción de hoja de coca, mayor producción para compensar las pérdidas y mayor extensión del problema a causa del efecto globo (Arce y Reales, 2006). La excesiva presión sobre resultados cuantitativos de reducción de la producción y represión del delito a la que induce el enfoque prohibicionista aún vigente y patrocinado por la OEA ha provocado un cruce de datos e informaciones, no siempre verificables, y en ocasiones a su manipulación interesada según las circunstancias políticas.

Estas mismas informaciones son usadas prácticamente como único referente en términos de éxito o fracaso y utilizadas como el criterio determinante para valorar el compromiso de los gobiernos en la lucha contra las prácticas delictivas ligadas al narcotráfico. Así, por ejemplo, sucede con la política de presión practicada por Estados Unidos que liga la concesión de las ayudas a la certificación de aplicar políticas de erradicación de cultivos e interdicción como única prueba de la voluntad política de los estados afectados. Además las diferentes estrategias aplicadas por los donantes respecto a la disminución de la oferta están provocando graves distorsiones. Mientras Estados Unidos condiciona la financiación de los programas de desarrollo alternativo a la erradicación forzosa, la cooperación europea no los relaciona y consiente que se pueda cultivar coca y realizar otros cultivos o actividades económicas alternativas. La falta de coordinación entre los donantes tiene consecuencias negativas en la eficacia y genera contradicciones difíciles de compaginar en programas de desarrollo integral. Por ello se debería abordar la unificación de criterios no sólo en el ámbito nacional, sino en el conjunto de países afectados.

Parece que no caben dudas acerca de la necesidad de un enfoque multilateral que englobe la acción nacional, regional y global, abordando todos los aspectos relacionados de la cadena del narcotráfico, la reducción de la oferta y la demanda de forma equilibrada, la lucha contra los delitos conexos y el desarrollo alternativo dentro de un marco de desarrollo regional. El reto es buscar la necesaria coherencia entre todos ellos mediante un reparto de las funciones entre cada nivel. Se hace, pues, necesaria una valoración de la relación entre las diferentes instituciones multilaterales y nacionales que operan en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico. Esto implica, por ejemplo, preguntarse acerca de la relación entre los mecanismos de intercambio de información nacio-

nales, de la CAN y de la CICAD y de éstos con la Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU. En principio para unificar criterios y evitar incoherencias, pero también para evitar despilfarros y maximizar los recursos empleados.

También hay que cuestionar en qué nivel debe situarse la planificación de las estrategias nacionales y regionales y cuáles son los actores idóneos para trabajar en función de los objetivos y los instrumentos que se deben aplicar. Si los objetivos de las estrategias contra el narcotráfico se plantean en función de las causas y no sólo de las consecuencias, entonces los principales encargados de identificar las acciones necesarias son los afectados directamente por el fenómeno. Así, la concertación y la consulta aparecen como un factor determinante en el diseño de las políticas desde lo local a lo global, pasando por lo nacional y regional. En este enfoque el diseño de las políticas debería tener su centro de gravedad en las estrategias de desarrollo y las políticas de cohesión social, tanto en el ámbito de la oferta como en el de la demanda. Esto implica pasar del enfoque represivo a un enfoque de políticas sociales que atienda a las víctimas y genere vías de salida alternativas viables al cultivo ilícito y a la narcoadicción.

En el plano de la disminución del cultivo ilegal parece urgente una evaluación realista de las actuales políticas de desarrollo alternativo. Incluso a falta de informaciones fidedignas, parece que no es conveniente continuar con los actuales programas focalizados de sustitución de los cultivos de hoja de coca y que se hace necesario un planteamiento de desarrollo integral que tenga en cuenta el fenómeno, pero que no se limite a él. Ni la sustitución de cultivos ni el desarrollo alternativo preventivo son suficientes sin un plan de desarrollo global que atienda a las necesidades básicas de la población y a los problemas de exclusión social y desigualdad. De igual modo resultan ineficaces en situaciones de conflicto si se obvian las causas originarias de éste. Por esta razón, cualquier acción en esa línea debe ser complementaria a las políticas integrales de desarrollo y resolución de conflictos.

Cabe también plantearse los efectos de las políticas de liberalización comercial, la negociación de acuerdos de libre comercio y la pérdida de las preferencias arancelarias a los países andinos en razón de su compromiso con la lucha contra el narcotráfico. Incluso sin datos fiables sobre los efectos que hayan podido tener sobre las exportaciones de las producciones alternativas al cultivo de coca, lo cierto es que la progresiva erosión o

desaparición de estos mecanismos hace necesario preguntarse sobre otros posibles incentivos compatibles con las normas de la OMC. Parece razonable llevar el debate hasta esa institución y plantear instrumentos de carácter global que afronten el problema, sin excluir *a priori* la posibilidad de un comercio legal de la hoja de coca para usos industriales.

Del lado de la demanda será necesario evaluar a fondo los costes sociales, pero también económicos de las políticas represivas y examinar las consecuencias de las políticas de mano dura en relación con el respeto a los derechos humanos y el funcionamiento de las instituciones. El debate sobre las políticas de reducción del daño deberá atender a los resultados de las experiencias en curso que se han puesto en marcha en diversos países y extraer las lecciones pertinentes sin prejuicios. Eso implica incluso contemplar la posibilidad de un sistema controlado de suministro legal de drogas, acompañado de políticas de prevención de las adicciones.

Si los objetivos cambian, también deberían reformularse los criterios para la distribución de los recursos en función de las necesidades y modificar los indicadores en relación con los cuales se mide el éxito y el fracaso de las políticas de lucha contra el narcotráfico. Igualmente se necesitaría una definición de la relación entre instrumentos de corto, medio y largo plazo para adecuarlos a los objetivos de desarrollo y establecer un mecanismo consistente de medición de los costes de las políticas necesarias para la lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos. Éste sería un paso previo para el establecimiento de los mecanismos financieros adecuados destinados a cubrir el coste de los planes de la lucha contra el uso ilícito de drogas que permita ajustar los objetivos a los recursos disponibles, fijar el nivel adecuado de inversión pública y calcular las necesidades de aportación externa. Para alcanzar una redistribución más equitativa de los costes de la lucha contra el narcotráfico probablemente habría que redefinir el principio de responsabilidad compartida, tantas veces invocado y al mismo tiempo tan falto de concreción y completarlo con un cálculo sobre los costes que sirva de referencia para el reparto de la carga. Sólo una información adecuada de los costes sociales y económicos de las causas y las consecuencias del abuso del consumo de drogas y el narcotráfico permitiría calcular un reparto equilibrado de la carga entre países consumidores y productores que tenga en cuenta el grado de desarrollo de éstos. Es evidente que no es una tarea fácil y que parece incluso imposible en términos absolutos, pero sí es factible ir avanzando en la valoración de algunas de las polí-

ticas necesarias a nivel nacional y regional y establecer mecanismos de financiación y criterios de distribución de fondos adecuados.

Avanzar hacia un verdadero enfoque multilateral requeriría disminuir las presiones unilaterales. Esto sólo se conseguiría mediante un mecanismo financiero que garantizase la disponibilidad de los fondos comprometidos y una distribución equitativa en función de criterios objetivos. En esta línea, la creación de un gran fondo común de donantes de ámbito regional puesto a la disposición de los países miembros de la CAN para afrontar las políticas relacionadas con la lucha contra el narcotráfico no resulta una propuesta descabellada. Dotar a las instituciones andinas de un fondo para desarrollar políticas regionales y financiar acciones nacionales contribuiría a fortalecer las instituciones nacionales y regionales, dotándolas de los instrumentos y medios necesarios para afrontar las raíces del problema y no sólo sus derivaciones. Sin embargo, el reto para lograr unas instituciones regionales más eficaces no es primordialmente de orden técnico, sino político: se trata de lograr que los estados miembros sean capaces de integrar su interés nacional en el interés común y, por tanto, estén dispuestos a invertir los recursos disponibles, internos y externos, en acciones concertadas para alcanzar soluciones que beneficien al conjunto. Será necesario persuadir a los gobiernos de que es posible una acción más eficaz que beneficie a todos y asegurar el compromiso político y financiero de todos.

Un paso fundamental para hacer viable el compromiso es dotar a las decisiones de mayor legitimidad, involucrando al máximo posible a los actores ampliando el diálogo, tanto en el diseño como en la aplicación y control de las políticas. Se trata de pasar de la retórica a la práctica, estableciendo consensos de mínimos irrenunciables y asegurando el cumplimiento efectivo de compromisos abordables con los medios disponibles, para ir avanzando gradualmente con recomendaciones asumidas de manera voluntaria. Es un proceso lento, pero más sólido que las declaraciones maximalistas que no pueden lograrse y quedan continuamente aplazadas. A pesar de las dificultades de la integración regional andina parece posible fomentar una vía de colaboración que trate de revertir el papel destabilizador del narcotráfico en las instituciones y reconducir hacia estrategias cooperativas, las tensiones surgidas entre los estados miembros debido a políticas divergentes con efectos transfronterizos negativos. En este sentido la opción regional aparece como un instrumento necesario de concertación de políticas y como la mejor alternativa para la

resolución de conflictos, enmarcándolos en una estrategia común de desarrollo social y seguridad humana en la región y superando así un enfoque fraccionado y de orientación represiva.

La responsabilidad primordial de avanzar en dicho camino es de los propios miembros de la CAN, aunque para conseguirlo también es necesario un giro en la orientación de las políticas de los diferentes actores implicados. Esto incluye, desde luego, a la OEA y a su miembro principal, Estados Unidos, pero también a otras instituciones multilaterales como la ONU y la UE, que podrían actuar como factor de reequilibrio. Abrir nuevas vías de cooperación internacional requerirá no sólo de nuevos instrumentos, sino sobre todo de un debate a fondo sobre el actual modelo y sus consecuencias sobre bases empíricas y no ideológicas. Pero también requiere un compromiso político con un modelo de cooperación multilateral basado en el compromiso, el respeto a la soberanía y a los derechos humanos y el principio de solidaridad como medio de hacer frente a las crecientes interdependencias y a problemas transnacionales como la lucha contra el narcotráfico.

Notas

1. En los informes del International Crisis Group sobre las políticas antidrogas de Colombia y Bolivia y Perú se detallan algunas de las graves consecuencias socioeconómicas de las políticas antinarcóticos: <http://www.crisis-group.org/home/index.cfm?id=1094&l=4>.

2. Es evidente que, a pesar de la gran dimensión de la economía del narcotráfico en los países productores, los precios que la droga alcanza en los países consumidores del Norte es mucho mayor. Por otra parte, aunque en todos los países existe blanqueo de dinero, las mayores cantidades terminan en los grandes mercados financieros de Estados Unidos y la UE.

3. Previamente, en agosto de 1984 Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Venezuela, Nicaragua y Perú habían aprobado la Declaración de Quito sobre tráfico de drogas, en la que ya se definía al tráfico de drogas como un delito contra la humanidad.

4. Convenio entre los países miembros del Acuerdo de Cartagena sobre cooperación para la prevención el uso indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 30 abril de 1986.

5. Decisión 250, «Plan de acción para la sustitución y desarrollo alter-

nativo en las zonas productoras de coca de los países andinos», de 11 agosto de 1989, en Lima.

6. Reunión de Galápagos de 17 y 18 de diciembre de 1989.

7. Suscrita el 15 de febrero de 1989 entre Bolivia, Colombia, Perú y Estados Unidos.

8. Se hacía mención expresa a la «Iniciativa comercial andina» ofrecida por Estados Unidos, que acabaría dando lugar al ATPA, Régimen de Preferencias para los Países Andinos, sustituida posteriormente por el ATPDEA. Éste actualmente se encuentra en trámite de una discutida prórroga en el Congreso de Estados Unidos.

9. Bolivia, Consejo Nacional de Lucha contra el tráfico ilícito de Drogas (CONALTID); Colombia, Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE); Ecuador, Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP); Perú, Comisión Nacional para el desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Todos ellos situados en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

10. XIII Consejo Presidencial Andino de 23 y 24 de junio de 2001.

11. En 1991 la Comunidad Europea creó temporalmente un régimen especial dentro de su Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para los países en desarrollo que incrementaba las preferencias a los países andinos entre otros por su contribución a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas. Éste fue suprimido en 2005 a consecuencia de una decisión contraria a su mantenimiento del Órgano de Solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio.

12. Resolución 509 tomada durante la XI reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Externas de la CAN realizada en Quirama, Antioquia, Colombia el 24 y 25 de junio de 2003. El CADA está compuesto por las autoridades nacionales en los países miembros responsables en la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas y tiene como funciones formular propuestas, recomendar mecanismos de cooperación, promover posiciones conjuntas, armonizar metodologías de seguimiento, proponer líneas de acción, recomendar acciones de comunicación, estudiar acciones, proponer proyectos y elaborar programas para la cooperación internacional y aquellos otros que le encomiende el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

13. Fundamentalmente se trata de actualizar el Convenio Rodrigo Lara Bonilla.

14. Participan los ministros de Exteriores de Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela; los ministros de Defensa de Colombia Perú y Ecuador; los viceministros de Relaciones Exteriores de Ecuador y Panamá; los representantes del Ministerio de Defensa de Bolivia y Brasil y el secretario general para temas de América del Sur de Brasil. Como observadores acudieron las delegaciones de Estados Unidos y de la Unión Europea.

15. Uno de los pocos aspectos positivos de los resultados de esta decepcionante reunión de la Asamblea General de la ONU celebrada entre el 8 y 10 de junio de 1998 conmemorando los diez años del Convenio de Viena fue el re-fuerzo del principio de responsabilidad compartida. En cambio no se consiguió reorientar el contenido de sesgo prohibicionista y represivo del programa de las Naciones Unidas.

16. Sin embargo, no se hizo ninguna referencia al Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la Comisión interamericana para el Control de Abusos de Drogas (CICAD) de la OEA.

17. Bolivia el «Plan de desarrollo alternativo 2004-2008»; Colombia el «Programa de desarrollo alternativo 2003-2006»; Ecuador el «Plan nacional de prevención y control de droga 2004-2008», que incluye un capítulo de desarrollo alternativo productivo»; y Perú la «Estrategia nacional de lucha contra la droga 2002-2007», que contiene parte de desarrollo alternativo. La excepción era Venezuela, que ya ha perdido su condición de miembro.

18. Esta situación puede variar si se confirma la propuesta presentada por Bush ante el Congreso para el presupuesto nacional 2007-2008, en la que se recortan las ayudas al exterior en la lucha contra la droga para concentrarse en Irak.

19. Así, el único país andino al que no se recorta la aportación a la lucha contra el narcotráfico en las propuestas para 2007 de Bush es Colombia, a pesar de que los últimos informes de la OEA constatan el fracaso de las políticas de erradicación forzosa en este país.

20. Las protestas desatadas a causa de las fumigaciones en 2005 llevaron al anuncio colombiano de su suspensión en un área de 10 kilómetros de distancia de la frontera.

21. Finalmente se decidió que la OEA realizará un nuevo estudio sobre el impacto del glifosato.

22. Los efectos nocivos del glifosato, un herbicida que se emplea en diversos cultivos, fueron cuestionados por un primer informe encargado por la OEA (Solomon *et al.*, 2005), que ha sido impugnado por Ecuador.

23. Así, la Iniciativa Andina de la Administración de Bush padre de 1989 (2,2 millones de dólares en cinco años), fue seguida del Plan Colombia del presidente Clinton en 2000 (1,6 millones de dólares) y sucedida por la Iniciativa Regional Andina del actual presidente Bush en 2001 (más de 700 millones anuales).

24. La Declaración de Guatemala «Alianza de las Américas contra el Narcotráfico» AG/Res. 817 (XVI-0/86) de 15 de noviembre 1986. En esta misma sesión la Asamblea General de la OEA adoptó formalmente el Programa de acción de Río.

25. Inicialmente los miembros de la CICAD, elegidos por la Asamblea General de la OEA eran sólo 11, pero en la actualidad participan casi todos los miembros de la organización. La financiación de las actividades de la CICAD co-

re a cargo fundamentalmente de las contribuciones voluntarias de los estados donantes que aportan aproximadamente el 75% de todo el presupuesto. Los principales contribuyentes son Estados Unidos, Canadá, España, Francia, el BID, Reino Unido y México.

26. Ruiz-Cabañas (1998) señala cómo desde los inicios este enfoque de cooperación multilateral paritaria se contraponía a la estrategia unilateral estadounidense que introdujo ese mismo año el proceso de certificación mediante el cual supeditaba su cooperación económica al cumplimiento por parte de los países de unos objetivos establecidos también de forma unilateral.

27. Por ejemplo, mediante la elaboración de un compendio anual de datos sobre la oferta (CICDAT) o con la realización de estudios uniformes sobre la extensión del consumo (SIDUC). En el año 2000 se incorporó a la CICAD el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) como el área especializada en la elaboración de estadísticas, la información y la investigación.

28. Se han elaborado documentos como el Estudio sobre legislación, acuerdos e interdicción de narcotráfico portuario y marítimo o el Manual sobre sustancias químicas empleadas para la producción de drogas. Y se ha creado una herramienta cartográfica para detectar cultivos ilícitos (GLEAM).

29. Como el reglamento modelo sobre precursores químicos de 1990, el de delitos de blanqueo de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas de 1992 o el de proliferación y comercio internacional de armas de fuego de 1997. También colabora en general en la elaboración de los Planes Nacionales Antidroga (PNA) en la mayoría de los países del hemisferio.

30. Elaborada inmediatamente después de la Declaración de la Conferencia cumbre ministerial mundial para reducir la demanda de drogas y combatir la amenaza de la cocaína celebrada en Londres en abril de 1990

31. En la Asamblea General de Bahamas, en mayo de 1992, se adoptó el reglamento modelo sobre delito de lavado con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

32. En 1991 se adoptaría el Programa de Quito para la educación preventiva integral contra el uso indebido de drogas.

33. La conferencia ministerial obedecía al mandato de la primera cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994.

34. Aprobada por la CICAD en Buenos Aires, Argentina, el 16 de octubre de 1996 en el 10º aniversario de su creación.

35. El estatuto de la CICAD se modificó en el XX período de sesiones celebrado en Buenos Aires en octubre de 1996 y adoptado por la Asamblea General de la OEA AG/res. 1457 celebrado en Lima en junio de 1997.

36. En la primera revisión sólo habían 61 indicadores, pero se fueron incrementando hasta 82 a través de las tres rondas de evaluación cada dos años hasta hora realizadas: (1999-2000) (2001-2002) (2003-2004). En 2006 se han

adoptado las nuevas directrices e indicadores actualizados y simplificados para la cuarta ronda de evaluación (2005-2007). La principal novedad es que el período de cada ronda pasa de dos a tres años.

37. En marzo de 2003, en la reunión de Panamá, los estados aceptaron incorporar al proceso MEM la cláusula: «De acuerdo a la necesidad, el GEG en su trabajo podrá consultar fuente de documentación externa tal como: documentos de la OEA, ONU, GAFIC, GAFISUD y otros reportes nacionales oficiales».

38. Hasta ahora sólo se han realizado en dos ocasiones.

39. El OID consta de un Banco Interamericano de Datos sobre Drogas, el Sistema Interamericano de Información de Drogas (IADIS) y un sistema de intercambio electrónico de información (RETCOD/NDC).

40. Barbados, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay.

41. Dentro de la zona andina ha participado en proyectos de desarrollo alternativo en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Uno de los principales programas es el GLEAM (Instrumento de Evaluación Integrada del Uso de la Tierra, por sus siglas en inglés) en Bolivia.

42. Esta cuestión se discutió en la reunión de expertos organizada por la CICAD en Bogotá el 18 de noviembre de 2005.

43. Aprobados en el XXXIX período de sesiones de la CICAD y presentados a la Asamblea General de la OEA en junio de 2006.

44. Proyecto del Informe anual de la CICAD a la Asamblea General de la OEA en su XXXVII período de sesiones OEA/ser.L/XIV.2.40, CICAD/doc. 1520/06 de 31 de octubre.

45. En los informes de la CICAD no hay un análisis específico para la zona andina, sino que se enmarca en el apartado subregional de América del Sur, que recoge países con situaciones muy diversas.

Bibliografía

- Arce, M. y L. Reales (2006), «Violencia política, asistencia militar de Estados Unidos y producción de coca en los Andes Centrales», *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n.º 1, pp. 25-47.
- Bodemer, K. y F. Rojas (2005), *La seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos*, Iberoamericana/Vervuert.
- Bodemer, K. et al. (2001), *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Burt, J. y P. Mauceri (2004), *Politics in the Andes. Identity, Conflict, Reform*, University of Pittsburg Press, Pittsburg.

- Camacho, A., ed. (2006), *Narcotráfico: Europa, EE.UU., América Latina*, Publicación i Edicions Universitat de Barcelona-OBREAL.
- CAN (2005), «Estrategia andina de desarrollo alternativo, integral y sostenible», documento de trabajo SG/dt 307, 11 de julio.
- Interamerican Dialogue (2001), *¿Puede adoptarse un enfoque multilateral en la lucha antinarcóticos?*, <http://thediologue.org/publications/antinarcoticos.asp>.
- International Crisis Group (2005), *Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú*, Informe sobre América Latina, n.º 12, 3 de marzo.
- Martínez, R. y J. S. Tulchin (2006), *La seguridad desde las dos orillas: un debate entre Europa y América*, Serie Interrogar la actualidad, Fundació CIDOB, Barcelona.
- OEA (2005a), *Informe hemisférico. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CIDAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- (2005b), *Informe Perú. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CIDAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- (2005c), *Informe Colombia. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CIDAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- (2005d), *Informe Ecuador. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CIDAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- (2005e), *Informe Bolivia. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CIDAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- (2006a), *Informe hemisférico sobre implantación de recomendaciones 2005*, Implementación de recomendaciones de la tercera ronda de evaluación, MEM-GEG, CIDAD, OEA.
- (2006b), *Perú 2005*, Implementación de recomendaciones de la tercera ronda de evaluación, MEM-GEG, CIDAD, OEA.
- (2006c), *Ecuador 2005*, Implementación de recomendaciones de la tercera ronda de evaluación, MEM-GEG, CIDAD, OEA.
- (2006d), *Colombia 2005*, Implementación de recomendaciones de la tercera ronda de evaluación, MEM-GEG, CIDAD, OEA.
- (2006e), *Bolivia 2005*, Implementación de recomendaciones de la tercera ronda de evaluación, MEM-GEG, CIDAD, OEA.
- Pérez-Gómez, A. et al. (2006), *El estudio de costos humanos, sociales y económicos de las drogas en las Américas: reporte final*, <http://cicadcostos.org>.
- Roncken, T. (2004), *La lucha contra las drogas y la proyección militar de Estados Unidos. Centros operativos de avanzada en América Latina y el Caribe*, Abya Yala, Quito.
- Ruiz-Cabañas, M. (1998), «La OEA y el combate hemisférica contra las drogas», *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 54, pp.102-115.
- Solomon, K. R. et al. (2005), *Estudio sobre los efectos del programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida gli-*

- fosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente*, Informe CICAD-OEA, Washington, D.C., 30 de marzo.
- Thoumi, F. E. (2003), *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*, Wodrow Wilson Center Press, Washington, D.C.
- Transnational Institute (2007), *La politización de las fumigaciones*, Informe sobre políticas de drogas, n.º 20, febrero.
- Youngers, C. A. y H. Rosin (2004), *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of US Policy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres.

La contribución de la Unión Europea a la creación de una Zona Andina de Paz

Esther Zapater Duque

1. Los objetivos de la Unión Europea en la región andina: las expectativas de una asociación reforzada

Aunque el establecimiento de relaciones institucionalizadas entre la Unión Europea y la región andina cuenta ya con varias décadas de antigüedad, lo cierto es que el nivel de cooperación alcanzado hasta la fecha entre ambos bloques no puede calificarse de plenamente satisfactorio. Sin duda el análisis de los encuentros y desencuentros en las relaciones UE-región andina excedería el objetivo de las siguientes líneas, puesto que el listado de problemas, así como el eventual reparto de responsabilidades, se contempla de distinto modo en función de la perspectiva geográfica desde la que se plantee (Freres y Sanahuja, 2006: 23). La importante asimetría existente entre ambos bloques, tanto en el plano de las realidades sociales y económicas como en el de las prioridades e intereses geopolíticos, constituye una característica básica de las relaciones. Con este punto de partida, en el que ni los objetivos ni las expectativas depositadas son coincidentes, difícilmente puede alcanzarse un nivel satisfactorio de cooperación entre ambas partes.

Desde la perspectiva de la Unión Europea, la identificación de sus objetivos principales en la zona se produce claramente en el primer documento de estrategia regional para la Comunidad Andina 2002-2006¹ estableciendo el respaldo a la integración andina a través del apoyo a todos los actores del proceso andino de integración, aproximando a los actores institucionales y a los beneficiarios finales de la integración; la mejora de instrumentos y acciones necesarios para la realización del mercado común andino, especialmente reforzando la política comercial común y las in-

fraestructuras regionales de transporte y la energía; y el fomento de la proyección internacional de la Comunidad Andina en la economía mundial. La contribución de la Unión Europea a la instauración de una «Zona Andina de Paz» ocupa un lugar privilegiado, incidiendo especialmente en la gestión de recursos y catástrofes naturales y en la lucha contra las drogas. Apoyo a la integración andina y a la Zona Andina de Paz son, pues, las dos prioridades fundamentales.

Ahora bien, estos objetivos deben completarse con los objetivos básicos para América Latina y, ya en un plano más general, con la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Efectivamente, la subregión andina constituye un componente más en la estrategia global de la Unión Europea en América Latina, compartiendo destino con realidades muy heterogéneas. En términos generales, los objetivos estratégicos de la Unión Europea para América Latina han partido del desarrollo de una alianza estratégica en el marco de la cual cabía definir temas y posiciones convergentes que permitieran la posibilidad de establecer alianzas en los foros internacionales, como por ejemplo en el marco de la OMC, del fomento de modelos diversificados de desarrollo sostenible y del establecimiento de mecanismos de diálogo político entre las instancias representativas de las sociedades civiles. La consecución de estos objetivos, sin embargo, no ha sido la esperada por la región, que ha señalado los principales aspectos negativos de estas relaciones, tales como la fragmentación de las acciones comunitarias, la ejecución de múltiples acciones inconexas, la asignación de recursos escasa (en relación con los objetivos previstos de cohesión social e integración), y la concentración de los medios en algunos países.² La pérdida de interés de la Unión Europea en la zona constituye, de hecho, la crítica fundamental.

En efecto, desde ámbitos académicos y políticos se cuestiona que la Unión Europea posea un verdadero interés preferencial hacia dicha región (Fernández y Gordón, 2004) y si existen argumentos suficientes para valorar las posibilidades de incrementar y mejorar la implicación de la Unión Europea en la zona (Sanahuja, 2004). El propio Parlamento Europeo ha reconocido el estancamiento de un modelo de relación UE-AL que no ha variado sus ejes esenciales en la última década y que evidencia una insuficiencia manifiesta en aspectos políticos, de seguridad, comerciales, sociales y presupuestarios.³ En respuesta a esta sensación de «abandono», y tras el compromiso asumido en la Cumbre de Río, en diciembre de 2006⁴ la comisión presentó los ejes de una nueva relación con

América Latina denominada como «asociación estratégica birregional», a través de la cual se pretende enviar una señal positiva del interés por la región.⁵ Esta asociación pretende dar un nuevo impulso en los ámbitos político, económico y cultural estableciendo como objetivos prioritarios la intensificación del diálogo político; el apoyo a la estabilidad y prosperidad de la región; la creación de un entorno propicio en intercambios e inversiones y la mejora de la cooperación mantenida hasta ahora. Sin duda, los medios económicos que se destinen a la implementación de estos objetivos proporcionarán un dato decisivo para la valoración de esta asociación estratégica, ya que el término «asociación» en sí mismo no aporta un grado de precisión significativo, más allá de subrayar un interés preferencial de la UE y de conllevar cierto nivel de «derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares».⁶

A estos objetivos deben sumarse los objetivos generales reconocidos por la UE en materia de cooperación al desarrollo, previstos genéricamente en el artículo 177 TUE y desarrollados en diversas Declaraciones del Consejo y de la Comisión desde las que se insiste en la cooperación regional (Granell, 2005):⁷ desarrollo económico y social sostenible de los países en vías de desarrollo y la inserción armoniosa de éstos en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. El logro de los mismos debería contribuir al desarrollo, la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Resulta especialmente destacable que en el año 2005 la Comisión instase al logro de un «consenso europeo» en materia de cooperación al desarrollo entre las instituciones comunitarias y los estados miembros,⁸ proporcionando por primera vez en cincuenta años un marco de principios comunes acordados por todos ellos. Esto debería contribuir notablemente a paliar la fragmentación de la actuación comunitaria y su coordinación con las acciones de los estados miembros, garantizando una mayor visibilidad y eficacia de los proyectos financiados. Con carácter previo al análisis de los instrumentos que ha desplegado la Unión Europea en la zona andina, resulta imprescindible plantearse cuál puede ser la aportación comunitaria en la consecución de los objetivos señalados, especialmente en la instauración de una Zona Andina de Paz.

Uno de los grandes logros de la integración europea ha sido configurar la Unión Europea como una zona de estabilidad y de seguridad. Tras siglos de enfrentamientos y violencia, los estados miembros han consolidado un sistema de confianza mutua y de intereses compartidos

que, aunque evidentemente no elimina los conflictos interestatales, sí los enmarca en un contexto institucionalizado de resolución pacífica. La actitud de los representantes estatales en el seno de las instituciones comunitarias muestra que, a pesar de las divergencias, existe cierto «espíritu de familia» basado en la certeza de que los intereses de cada Estado deben ser tenidos en cuenta a la hora de alcanzar un nivel de consenso.

Estabilidad y seguridad se han convertido también en palabras clave de la acción exterior de la Unión. Aunque ambos conceptos no aparecían de forma explícita en los inicios del proceso de construcción comunitaria, lo cierto es que la cooperación comercial siempre fue un instrumento a través del cual poder lograr también objetivos políticos. Por ello, la Unión ha ido adquiriendo progresivamente una dimensión más política que le ha valido la calificación de «actor global» en el contexto geopolítico internacional (Barbé y Soriano, 2004).⁹

La vocación de la Unión Europea de proyectar estabilidad y seguridad a nivel mundial aparece mencionada explícitamente en los tratados comunitarios. Como afirma Niño Pérez,

es difícil saber si este deseo respondió más a cuestiones morales, ligadas al pasado colonial o simplemente humanitarias, que a motivos económicos que harían simplemente pensar que en un mundo globalizado los conflictos más allá de nuestras fronteras tendrán tarde o temprano un impacto para los países europeos cuyas consecuencias políticas y económicas serían mucho menos graves de gestionar si se pudieran prever dichos conflictos (Niño Pérez, 2006).

Así, el artículo 11 del TUE establece los objetivos que deberán guiar la Política Exterior y de Seguridad de la Unión (PESC), menciona el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional y el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, en el ámbito de la Comunidad Europea, entre los objetivos de la política de cooperación al desarrollo, mencionados en el artículo 177 del TCE, figura el desarrollo y la consolidación de la democracia y del estado de derecho, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. El tratado por el que se establece una Constitución para Europa refuerza aún más si cabe dicha proyección, al establecer en el apartado 4 del artículo 3 que:

En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como el estricto respeto y al desarrollo del derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

En esta línea, la proyección de estabilidad y seguridad también ha sido explicitada en los últimos años al articularse formalmente una estrategia de prevención de conflictos. En el Consejo europeo de Niza se presentó un Informe del secretario general y alto representante y de la Comisión en el que se formulaban recomendaciones concretas sobre el modo de mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión Europea en el ámbito de la prevención de conflictos.¹⁰ En las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Goteburgo el 15 y 16 de junio de 2001 se dice que: «La prevención de conflictos es uno de los objetivos esenciales de las relaciones exteriores de la Unión y debería integrarse en todos sus aspectos pertinentes, incluidos la política exterior de seguridad y defensa y la cooperación al desarrollo y el comercio». En este mismo Consejo Europeo se aprobó el Programa de la Unión Europea para la prevención de conflictos violentos.¹¹ Esta voluntad de incidir mundialmente queda claramente reflejada en la Estrategia europea de seguridad, titulada *Una Europa segura en un mundo mejor* y adoptada en el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2003:

La Unión Europea, como unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial [...] tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.¹²

Los mecanismos a través de los que la Unión Europea trata de proyectar estabilidad y seguridad son, principalmente, el apoyo a la integración regional, el desarrollo de vínculos comerciales y la política de cooperación al desarrollo. Estos mecanismos, que configuran una estrategia de prevención a largo plazo,¹³ responden a una concepción según la cual los conflictos obedecen a multitud de causas y por ello únicamente la vía de la cooperación puede proporcionar soluciones que aseguren una estabili-

dad estructural, especialmente en aquellas cuestiones transversales que contribuyen a generar tensiones y conflictos.¹⁴

En el ámbito de la integración regional, la Unión Europea puede tener un papel activo, actuando como fuerza que proyecta estabilización principalmente a través de tres vías: de un lado, exportando a terceros países los valores de la Unión,¹⁵ es decir, la democracia, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y los principios de una economía abierta de mercado; de otro lado, mediante la promoción del respeto del derecho internacional y de las soluciones multilaterales a los problemas y, finalmente, promoviendo lazos y políticas regionales (Cremona, 2004). Asimismo, la Unión Europea también puede representar un modelo de integración regional para otras regiones exteriores al continente europeo, constituyendo un laboratorio inspirador a la hora de iniciar determinadas políticas y acciones, pero también del cual aprender de los errores cometidos.

Ciertamente, a la hora de proyectar estabilidad y seguridad, la Unión Europea ha desempeñado un papel más relevante entre sus vecinos a partir de dos estrategias muy determinadas: la política de preadhesión y la política de vecindad. Sin embargo, tampoco ha renunciado a una estrategia más global, al menos en teoría, con aquellas zonas más alejadas de su ámbito geográfico de influencia. En esta dimensión más internacional, la Unión parece haber apostado por el favorecimiento de la integración regional especialmente en América Latina, en concreto en el caso de Mercosur, Centroamérica y la Comunidad Andina.

En este contexto, cabe preguntarse hasta qué punto la Unión Europea ha intervenido como actor capaz de «exportar» estabilidad y seguridad en el proceso de integración andino y cuáles han sido los instrumentos empleados por la Unión Europea en la zona andina. Para ello resulta imprescindible examinar si la UE dispone de los instrumentos suficientes para contribuir a la consecución de los objetivos de la zona andina. Únicamente a partir de los instrumentos empleados es posible valorar hasta qué punto cabe hablar realmente de una influencia efectiva o de una contribución «comunitaria» decisiva en los progresos alcanzados para la creación de una Zona Andina de Paz.

Desde una perspectiva comunitaria, la consecución de estos objetivos ha sido abordada a través de instrumentos jurídicos, concluyendo acuerdos internacionales que han ido evolucionando progresivamente y en los que se prevé el marco general de las relaciones; instrumentos de

índole política, en los que se puedan consensuar las prioridades estratégicas; e instrumentos financieros, destinados a dotar de base legal a las principales líneas presupuestarias a partir de las cuales se han financiado las acciones concretas proyectadas en la zona. El análisis de dichos instrumentos permitirá aportar elementos de reflexión.

2. El análisis de los vínculos convencionales: el camino hacia un acuerdo de asociación y libre comercio UE-CAN

El primer vínculo convencional entre los países firmantes del Pacto Andino y la Comunidad Europea se firmó el 17 de diciembre de 1983.¹⁶ Como la mayoría de la generación de acuerdos concluidos por aquella época, se trataba de un instrumento de contenido básico que articulaba una forma de cooperación en torno a tres ejes: cooperación al desarrollo, cooperación comercial y cooperación económica. Se trataba, pues, de un inicio modesto pero que intensificaba la actuación de la CE en la zona, que desde 1971 se beneficiaba del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Desde una perspectiva geopolítica, el principal interés del acuerdo de 1983 probablemente consistía en que fue el primer acuerdo firmado por la Comunidad Europea con un grupo regional americano (Freres, 2006).¹⁷

Este vínculo fue reemplazado por el acuerdo marco de cooperación, firmado el 23 de marzo de 1993 entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela,¹⁸ actualmente en vigor. Este segundo acuerdo amplía considerablemente la cooperación prevista en el anterior, respondiendo así a las iniciativas del grupo centroamericano en los sectores económico, social, cultural y político, plasmadas en el Protocolo de Tegucigalpa de 13 de diciembre de 1991. Además, al tratarse de un acuerdo marco, sus disposiciones pueden ser interpretadas según la Declaración de Panamá (adoptada por la Conferencia de San José en febrero de 1995) en la que se trazan las grandes líneas de la cooperación y los nuevos ámbitos de plasmación de la misma. En dicho acuerdo se mantiene la estructura institucional propia que ya se había creado en el de 1983 y se incluyen cuestiones comerciales como instrumentos básicos de una estrategia de cooperación, acordando en la mayoría de los casos un régimen preferencial para el país tercero.

Por otra parte, este acuerdo acusa en cierto modo la «oficialización» de las prioridades de la política de cooperación al desarrollo, enunciadas en el artículo 177 del TCE y que, en términos de Lebullenger (1994) supusieron en su momento un avance hacia la afirmación «d'une "conditionnalité" protéiforme dans les relations Euro-Sud». En efecto, el acuerdo de 1993 enfatiza por un lado el fundamento democrático de la cooperación y, por otro, establece la preeminencia de un desarrollo económico y social *duradero* como objetivo primordial del acuerdo. Así, el fundamento democrático ahora ya está expresamente reconocido como «elemento fundamental» del convenio, con las consecuencias jurídicas que desde el derecho de los tratados se derivan de ello.¹⁹

En materia de cooperación al desarrollo se dedica un artículo específico en el que se mencionan los sectores concretos en los que cabrá iniciar las acciones de cooperación, teniendo en cuenta cuáles son las necesidades sociales prioritarias del país: salud pública, asistencia sanitaria primaria, desarrollo rural y educación, entre otras.

El bloque de disposiciones en las que se prevén distintos ámbitos de cooperación económica completa el contenido básico de este acuerdo, en el que se otorga una importancia creciente a los problemas del país o a las necesidades de la región. De ahí que se contemple, por ejemplo, la cooperación entre las partes dirigida a prevenir el desvío de productos químicos precursores de droga y blanqueo de dinero y que se insista, además, en la necesidad de establecer vías para institucionalizar una cooperación regional destinada a consolidar la integración regional y subregional. Por lo demás, este acuerdo conserva rasgos básicos del anterior, como la cláusula evolutiva que permite añadir nuevos ámbitos de cooperación en función de las necesidades y, como ya se ha dicho, el esquema institucional básico previsto para la correcta gestión del acuerdo.

Tras el acuerdo de 1993, las partes acordaron renovar las relaciones convencionales entre ambos bloques a partir de un acuerdo de diálogo político y de cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus estados miembros, por otra parte, firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003. Este acuerdo responde a la voluntad de preparar el terreno hacia la firma de un posterior acuerdo de asociación, siguiendo de algún modo la senda iniciada tras la firma de los acuerdos de asociación con México y

Chile. Este carácter transitorio, junto con la constatación de que no respondía a las expectativas de los países andinos, puede contribuir a explicar su situación, ya que todavía se halla en plena fase de ratificación.

El acuerdo de 2003 hace hincapié en la necesidad de intensificar el proceso de integración regional, la liberalización de los intercambios comerciales y la reforma económica en la Comunidad Andina, así como de acelerar los esfuerzos de prevención de los conflictos para instaurar una Zona de Paz Andina, en consonancia con el Compromiso de Lima (Carta andina para la paz y la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa). Según los objetivos, el nuevo acuerdo refuerza la cooperación prevista en el Acuerdo de 1993, centrándose en los siguientes objetivos (artículo 6):

Objetivos generales

- a) refuerzo de la paz y la seguridad;
- b) promoción de la estabilidad política y social a través del refuerzo de la gobernanza democrática y el respeto de los derechos humanos;
- c) profundización del proceso de integración regional entre los países de la región andina para contribuir a su desarrollo social, político y económico, incluido el desarrollo de la capacidad productiva y el refuerzo de su capacidad de exportación;
- d) reducción de la pobreza, generación de una mayor cohesión social y regional y promoción de un acceso más equitativo a los servicios sociales y a los frutos del crecimiento económico, garantizando un equilibrio adecuado entre los componentes económicos, sociales y medioambientales en un contexto de desarrollo sostenible.

Aspectos transversales

- cuestiones de género,
 - respeto de los pueblos indígenas,
 - prevención y gestión de las catástrofes naturales,
 - conservación y protección del medio ambiente y la biodiversidad,
 - investigación y desarrollo tecnológico,
 - la integración regional también se considerará un aspecto transversal y, en este sentido, las medidas de cooperación realizadas a nivel nacional deberán ser compatibles con el proceso de integración correspondiente.
-

Así pues, dicho acuerdo opta por la consolidación de la cooperación del acuerdo de 1993 pero incorporando y haciendo hincapié en todas las cuestiones relacionadas con el refuerzo de la integración regional, la estructura sociopolítica y la buena gobernanza, en consonancia con las prioridades actuales de la Unión dentro de sus relaciones con terceros países.

Sin duda este nuevo acuerdo supondría un nuevo paso en la intensificación de las relaciones UE-CAN, aunque en estos momentos su efectividad puede ser vista de forma relativa. En cierto modo, el acuerdo firmado en 2003 resulta anacrónico y adolece de un claro continuismo en las relaciones entre ambos bloques. En esta línea, la opinión del Parlamento Europeo es claramente crítica en relación con el vínculo firmado en 2003. Según consta en el informe de 26 de febrero de 2004 sobre la Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo de 2003, la Comisión de asuntos exteriores, derechos humanos, seguridad común y política de defensa afirma que:

La intensificación de las relaciones entre la Unión Europea y los países andinos ha sufrido también un innecesario retraso durante el presente período. En contra de los deseos del PE expresados en su Resolución de 15 de noviembre de 2001, y a pesar de los esfuerzos de dicha institución, de la presidencia de turno, de ciertas delegaciones del Consejo y de las apremiantes demandas de los socios andinos, la II Cumbre UE-ALC, que tuvo lugar en Madrid el 17 de mayo de 2002, desestimó la presentación de directivas de negociación con vistas a concluir a medio plazo acuerdos de Asociación UE-Comunidad Andina y UE-Centroamérica. En efecto, dada la postura decididamente contraria a dicha pretensión sostenida por la Comisión Europea y algunas delegaciones del Consejo, sólo pudo obtenerse, como solución de compromiso, la iniciativa de negociación de sendos acuerdos de diálogo político y de cooperación, «así como la decisión de fortalecer la cooperación en materia de comercio, inversiones y relaciones económicas». ²⁰

Esta tendencia refleja, a su vez, en qué punto se hallan las relaciones UE-CAN en el planteamiento estratégico de las prioridades de la UE en materia de política exterior. En relación con la firma del acuerdo de asociación y libre comercio, únicamente se logró alcanzar un tenue compromiso en el marco de la 3ª Cumbre de jefes de Estado y de gobierno ALC-UE celebrada en mayo en Guadalajara, consistente en desarrollar

un proceso en dos fases: la primera consistiría en una fase de valoración conjunta del proceso de integración andino y, posteriormente, podrían iniciarse las negociaciones. En la Cumbre de México, sin embargo, no fue posible establecer un calendario. En el marco de la primera fase de dicho proceso se constituyó un grupo de trabajo *ad hoc* con el fin de efectuar una valoración conjunta de la integración regional con miras al lanzamiento de las negociaciones del acuerdo de asociación y de libre comercio en la Cumbre de Viena que se celebró en mayo de 2006.²¹

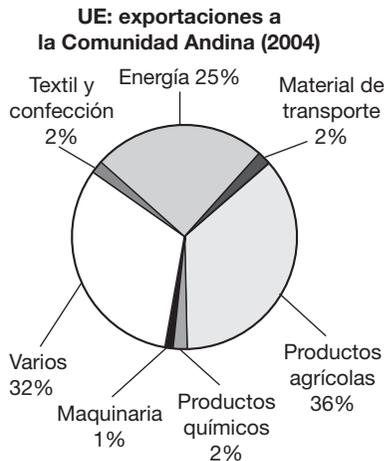
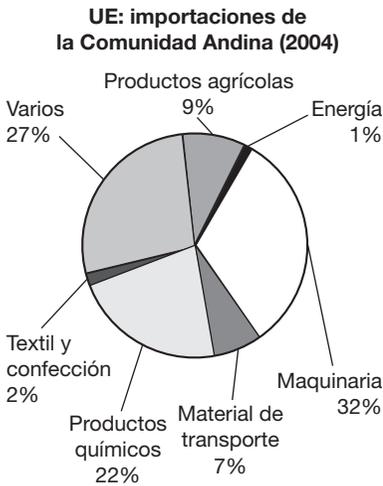
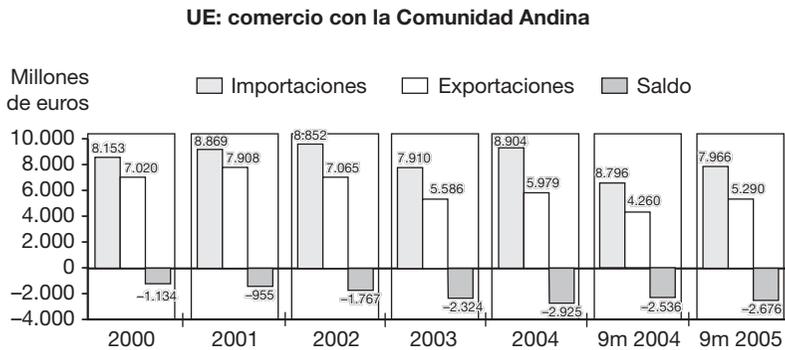
Como es sabido, tampoco en Viena se logró colmar las expectativas de los países participantes y los resultados obtenidos tras la Cumbre han sido calificados por Mainhold como la suma de una «colección de intereses particulares sin conceptos contundentes» (Mainhold, 2006). Pese a ello, sí se lograron determinados avances, tales como el anuncio de una nueva línea de créditos para América Latina en el Banco Europeo de Inversiones, el compromiso de abrir foros sectoriales sobre cohesión y medio ambiente o el acuerdo de negociar un vínculo de asociación.²² El logro de estos avances, en un contexto complejo tanto por parte de los países americanos como por parte de los de la Unión Europea, permite evidenciar la conveniencia de apostar por vínculos más estrechos entre ambos bloques a nivel regional y subregional pero también pone de manifiesto la necesidad de intensificar el trabajo «entre cumbres» en foros de menor formato en los que realmente participen los países que tienen un interés en ello. Obviamente, tras la última ampliación la importancia de la región para los países de la UE en términos geopolíticos es más que discutible.

El 13 de julio de 2006 el embajador de Perú y la comisaria Benita Ferrero-Waldner firmaron en Bruselas un documento que puso fin al proceso de de evaluación técnica y confirmaron la voluntad política de avanzar hacia el acuerdo de asociación. A tal fin acordaron las líneas directrices de la negociación y ya se ha anunciado el inicio de negociaciones durante 2007 para un acuerdo posterior de asociación en el que se contemple una zona de libre comercio entre ambos bloques, al estilo de los ya concluidos con Chile²³ y México²⁴ y previsto con Mercosur.²⁵ Según el embajador de Perú, las negociaciones podrían culminar en mayo de 2008, coincidiendo con la Cumbre de Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea que se celebraría en Lima.

Las circunstancias parecen propicias para avanzar en esta línea de asociación, ya que si bien es cierto que la posición de Venezuela ha avi-

vado las incertidumbres respecto al futuro de la CAN, hay que tener en cuenta que la Unión Europea dispone de un tiempo limitado para negociar con los países andinos un nuevo sistema de preferencias comerciales compatible con las reglas de la OMC, después de que la India impugnase ante dicha organización el anterior sistema preferencial.²⁶ El paso a un tipo de relación con obligaciones recíprocas, concretas, compatibles con la OMC y basadas en el libre cambio puede ser positivo, en función de

GRÁFICO 1
Comercio entre la Unión Europea y la Comunidad Andina



FUENTE: Comisión (2006), *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*.

cómo se regule el acceso de las materias primas al mercado comunitario. En este sentido hay que tener en cuenta que la instauración de una zona de libre comercio también puede ocasionar serios problemas en relaciones claramente asimétricas, en función de los productos (especialmente agrícolas) incluidos en la misma²⁷ y, en este punto, todavía subsisten numerosos interrogantes que invitan a cuestionarnos acerca de la voluntad política que subyace tras este vínculo.

Por otra parte, si el requisito previo para acceder a este nuevo vínculo se halla condicionado a la consecución de una integración del mercado andino habrá que valorar hasta qué punto esta circunstancia no supondrá la imposición de una condición que podría ralentizar el camino hacia dicho acuerdo de asociación y libre cambio. Los siguientes gráficos muestran los principales datos comerciales entre la Unión Europea y la Comunidad Andina.

3. Los instrumentos de índole política: ¿la renovación de los mecanismos?

En términos generales, el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina se instaura formalmente en 1990²⁸ y, en concreto, el diálogo con el grupo andino se institucionaliza en la Declaración política de 1996, por iniciativa europea.²⁹ Este modelo de diálogo subregional, que se ha desarrollado sobre la base de los instrumentos habituales en la acción exterior de la Unión Europea, es decir, el diálogo político ministerial, el mecanismo de las cumbres y el diálogo interparlamentario PE-Parlamento Andino, ha sido calificado por algunos de «mortecino e insatisfactorio» (Fernández y Gordón, 2004). El diálogo subregional se complementa con el birregional, que se desarrolla entre jefes de Estado y de gobierno, a través de las cumbres que se celebran cada dos años desde 1999. En ellas se producen las grandes orientaciones políticas que luego deberán implementarse a través de las reuniones ministeriales y las propias instituciones del acuerdo. Estos diálogos se complementan con los diálogos especializados, desde los que se trabaja en cuestiones transversales: un caso paradigmático es el Diálogo especializado en materia de drogas, formalmente establecido en una reunión ministerial de Cochabamba en 1996 y centrado en el principio de responsabilidad com-

partida entre las partes. Sin ser éste el marco para efectuar un análisis histórico de cómo se han desarrollado estos instrumentos, conviene centrarse en las novedades que en relación con los instrumentos de carácter político puede aportar el Acuerdo de 2003 en el caso de que se produzca su entrada en vigor.

En este sentido hay que reconocer un primer avance en la medida en que se institucionaliza el diálogo político, basado hasta la fecha en los términos de la Declaración de 1996. En cuanto a su contenido, las partes acuerdan que el diálogo político abarcará todos los aspectos de interés mutuo y cualesquiera otros asuntos internacionales. Preparará el camino para nuevas iniciativas destinadas a lograr objetivos comunes y establecer una base común en ámbitos como la seguridad, el desarrollo y la estabilidad regionales, la prevención y la resolución de conflictos, los derechos humanos, las maneras de fortalecer el gobierno democrático, la lucha contra la corrupción, el desarrollo sostenible, la migración ilegal, la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas ilícitas, incluidos los precursores químicos, el blanqueo de activos y el tráfico de armas ligeras y de pequeño calibre en todos sus aspectos. Sentará también una base propicia para la toma de iniciativas y apoyará los esfuerzos de elaboración de iniciativas, incluida la cooperación, y actuaciones en toda la región latinoamericana. Las partes acuerdan que el diálogo político permitirá un amplio intercambio de información y servirá de foro para iniciativas conjuntas a nivel internacional. Sin duda, estos encuentros proporcionan un espacio común e institucionalizado para discutir los temas de interés e intensificar las relaciones birregionales y subregionales.

Mecanismos de diálogo político. Acuerdo 2003

Las partes acuerdan que su diálogo político se efectuará:

- a) cuando proceda y por acuerdo de ambas partes, a nivel de los jefes de Estado o de gobierno;
 - b) a nivel ministerial;
 - c) a nivel de altos funcionarios;
 - d) a nivel de los servicios competentes; y aprovechará al máximo los canales diplomáticos.
-

En cuanto al ámbito parlamentario, el artículo 52, párrafo 4 del Acuerdo de 2003 establece que: «Las partes animarán al Parlamento Europeo y al Parlamento Andino a crear una comisión interparlamentaria, en el marco del presente Acuerdo, con arreglo a las prácticas anteriores». El Parlamento Europeo se ha mostrado crítico con la introducción de una nueva comisión que, en su opinión, cuestiona los encuentros regulares que ambos Parlamentos mantienen bilateralmente y el contexto de las Comisiones Interparlamentarias desde 1974. En cierto modo se insinúa que dichas reuniones resultan más que suficientes para el seguimiento de los «limitados efectos del nuevo Acuerdo».³⁰

Los instrumentos propiamente de diálogo político (*high politic*) se complementan con el marco institucional del propio Acuerdo (*low politic*), a través del cual previamente puede producirse una participación de la sociedad civil en la implementación de la cooperación definida en el ámbito político. En este sentido, las partes acuerdan conservar la Comisión mixta establecida en virtud del Acuerdo de Cooperación de 1983 y mantenida en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993. Dicha Comisión, integrada por funcionarios de alto nivel, se reunirá alternativamente en la Unión Europea y la Comunidad Andina. La Comisión mixta será responsable de la aplicación general del Acuerdo y abordará asimismo cualquier cuestión que afecte a las relaciones económicas entre las partes, en particular las cuestiones sanitarias y fitosanitarias, incluso con los diferentes países miembros de la Comunidad Andina. Se creará un comité consultivo conjunto para ayudar a la Comisión mixta a promover el diálogo con las organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil organizada (artículo 52).

En términos generales, estos instrumentos de diálogo político permiten plantear ciertas cuestiones, como hasta qué punto pueden conseguirse resultados políticos concretos a través del mecanismo de las Cumbres; o si los mecanismos previstos permiten alcanzar una consistencia entre las prioridades y objetivos señalados y los instrumentos y programas implementados; o si se garantiza una adecuada participación de los principales actores de la Comunidad Andina implicados, o finalmente, si puede alcanzarse un nivel de gestión eficaz de las iniciativas propuestas. La ausencia de resultados concretos que a menudo suele acompañar los comunicados y declaraciones emitidos en la clausura de tales foros parece inclinar la balanza de forma negativa. Ahora bien, hay que reconocer que pese a las limitaciones que en términos de efectividad puede presen-

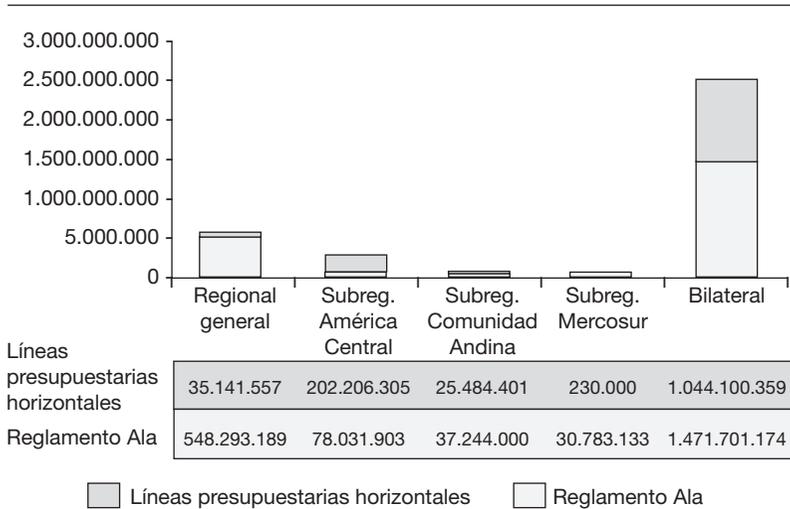
tar este tipo de diplomacia frente a los mecanismos tradicionales, las Cumbres tienden a producirse a un ritmo sostenido y no puede olvidarse que son el resultado de una labor previa de diplomacia tradicional (Fre-res, 2004). Así pues, es difícil prescindir de un mecanismo que a pesar de sus inconvenientes también posee aspectos positivos.

En su concepto de asociación estratégica, la Comisión propone, a efectos de mejorar la eficacia de los mecanismos existentes, insistir en una intensificación de las relaciones y en una definición más adecuada de los objetivos del diálogo político. En este sentido, por una parte, la Comisión opina que se debería seleccionar un número limitado de temas, más adaptados a las necesidades comunes de los interlocutores. Sin duda se trata de una necesidad perentoria, puesto que en términos de efectividad debe evitarse que aparezcan múltiples temas que posteriormente no estarán acompañados de propuestas concretas. Por otra parte, se considera necesario efectuar una preparación previa del diálogo formal (es decir, jefes de Estado o ministerial) mediante reuniones específicas que a través de reuniones tipo *troika* se realizarían en un estatus de altos funcionarios. En definitiva, no parece existir por el momento capacidad (o quizá voluntad) suficiente para avanzar en propuestas innovativas.

4. Instrumentos de índole económica: de los reglamentos financieros específicos y demás acciones contempladas en instrumentos financieros de carácter transversal (LPH) al nuevo Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo

Hasta ahora, la financiación de la Unión Europea se ha canalizado a través del reglamento relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.³¹ Dicho reglamento ha constituido la base legal para las principales líneas presupuestarias y, al mismo tiempo, ha establecido determinadas prioridades. En concreto, de él han dependido dos líneas presupuestarias (cooperación financiera y técnica y cooperación económica) y las líneas presupuestarias horizontales (LPH). Algunos datos pueden ser ilustrativos:

GRÁFICO 2
Total comprometido (reglamento ALA y LPH) en 1996-2003, por región bilateral, en millones de euros



FUENTE: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003. Extraído del Documento Evaluación América Latina, 2005, p. 27.

CUADRO 1
Compromisos totales en el período 1996-2003 (reglamento ALA y LPH)

Área geográfica	1996-1999	%	2000-2003	%	TOTAL	%
Regional general	281.016.080	14	302.418.666	21	583.434.746	17
Reg. América central	143.896.910	7	136.341.298	8	280.238.208	8
Reg. Comunidad Andina	34.907.088	2	37.821.313	4	72.728.401	2
Reg. Mercosur	11.082.780	1	19.930.353	1	31.013.133	1
Bilateral	1.570.554.429	77	945.247.104	66	2.515.801.533	72
					3.483.216.021	100
Total general	2.041.457.287	100	1.441.758.734	100		

FUENTE: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003. Extraído del Documento Evaluación América Latina, 2005, p. 28.

Según la Estrategia regional 2002-2006 prevista para la zona andina, los fondos presupuestados alcanzan la cifra de 29 millones de euros (no reembolsables) que se emplean para implementar cinco proyectos dedicados a la consecución de la integración regional y una Zona Andina de Paz. Tras una primera valoración positiva de los recursos asignados a la zona, interesa examinar el grado de adecuación de éstos en relación con los objetivos propuestos. La opinión de las instituciones comunitarias implicadas es distinta: frente a una respuesta positiva tanto por parte de la Comisión como del Consejo, destaca la opinión contraria del Parlamento Europeo.

En efecto, el Parlamento Europeo se ha mostrado crítico con la intervención financiera de la Unión Europea en la zona, considerando que los fondos asignados para la región de América Latina son claramente insuficientes. En sus propios términos:

¿Cómo explicar sino los recortes que la Comisión ejecutiva ha introducido año tras año en sus iniciativas presupuestarias para AL que sólo tras grandes esfuerzos ha podido rectificar al alza el PE? ¿Cómo justificar su frecuente recurso al RAL a la hora de liquidar el presupuesto comunitario anual detrayendo de América Latina los fondos tan trabajosamente presupuestados, no tanto por la falta de una pretendida capacidad de absorción por los beneficiarios cuanto por la desmotivación, la falta de ideas y proyectos estratégicos ilusionantes para una región sometida a menudo a reducciones y tratos arbitrarios en beneficio de otros intereses y áreas? La propuesta del PE —coautoridad presupuestaria— de poner en marcha un Fondo de Solidaridad Birregional no ha merecido ni siquiera el beneficio de un examen atento desde que fuera presentada en noviembre de 2001. Y ello a pesar de que su carácter de instrumento movilizador de recursos, que no conlleva en contrapartida gastos presupuestarios adicionales, podría producir un efecto multiplicador capaz de reemplazar al menos en parte la disminución en AOD que viene sufriendo AL desde el año 2000, por no hablar de su potencial contribución a la prevención y superación de crisis como las sufridas en años anteriores por Bolivia, Ecuador, México y Argentina, todo lo cual le haría más que acreedor a un análisis serio.³²

Al margen de los recursos y las críticas planteadas por el Parlamento Europeo, es preciso tener en cuenta que la Unión Europea ha llevado a cabo recientemente un proceso de reformulación de su política de cooperación al desarrollo y, concretamente, de los instrumentos financieros

previstos para la implementación de la acción exterior en general.³³ En la comunicación de la Comisión al Consejo de septiembre de 2004³⁴ sobre los instrumentos para la asistencia exterior en la futura perspectiva financiera de 2007-2013, se proponía reconducir todas las políticas de cooperación a cuatro instrumentos básicos: un instrumento para la adhesión, un instrumento para la asociación con los países vecinos, uno de cooperación económica y cooperación al desarrollo (ICECD) y un instrumento para la estabilidad. Por tanto, según la propuesta inicial de la Comisión, el ICECD comprendería por un lado tanto los países ACP como los de Asia y América Latina y, por otro, también cubriría la financiación de las acciones a la cooperación económica y técnica con países industrializados. Por este motivo, la base jurídica propuesta era doble: el artículo 179, relativo a la política de cooperación al desarrollo y el artículo 181A, relativo a la cooperación con terceros países. Esta propuesta inicial presentaba, sin duda, numerosas consecuencias tanto en el plano institucional como desde el punto de vista de la formulación de la política de desarrollo. Así, en cuanto al primer aspecto, el empleo de una doble base jurídica que preveía una distinta participación del Parlamento Europeo (codecisión en el caso del art. 179 o mera consulta en el supuesto del art. 181A) podía ser visto como un menoscabo de las prerrogativas del Parlamento. De hecho, el documento inicial de la Comisión se proponía eliminar la formulación de políticas dirigidas a los países en desarrollo a través del procedimiento de codecisión para utilizar en cambio las comunicaciones no vinculantes. En este sentido, las disposiciones vinculantes aparecerían incluidas en los documentos estratégicos por país, región o programa temático y éstos se adoptarían por el procedimiento específico de comitología, en el que la participación del Parlamento Europeo es limitada. Teniendo en cuenta que el ICD sustituirá a los trece instrumentos financieros, reglamentos aprobados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo y en los que se contienen elementos de formulación de políticas, no parecería que el procedimiento de comitología sea el más adecuado.

Tras un proceso legislativo que ha culminado en diciembre de 2006³⁵ se ha conseguido adoptar un instrumento específico para la cooperación al desarrollo (ICD) que permitirá determinar con más claridad los objetivos o prioridades políticas de la cooperación al desarrollo. El texto definitivo del ICD incorpora otros elementos nuevos respecto a la propuesta inicial:

- a) Reconocimiento legal del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

El nuevo instrumento financiero consagrará por primera vez en un texto legal la definición aceptada internacionalmente de política de desarrollo establecida por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. Supone un avance que permitirá evitar desviaciones de fondos del presupuesto destinados a financiar acciones de desarrollo a otras políticas. Esto implicará, además, que los criterios de elegibilidad del CAD en materia de asistencia oficial al desarrollo se emplearán para formular todos los programas geográficos y lo mismo ocurrirá respecto al 90% de las asignaciones comprendidas en programas temáticos.³⁶

- b) Acuerdo sobre objetivos de gasto adjunto al ICD.

Una declaración de la Comisión adjunta al nuevo ICD contendrá, también por vez primera, el criterio de referencia que utiliza la Comisión de Desarrollo desde 2003 para asignar una mayor prioridad a sectores fundamentales de los ODM como la educación y la sanidad básicas. Hasta la fecha, la Comisión nunca había aceptado el criterio de referencia del 20% de la Comisión de Desarrollo respecto a estos sectores, y aunque el Parlamento lo había consignado en el presupuesto en los tres últimos años, la Comisión denegó su puesta en práctica. Sin embargo ahora, en la declaración anexa al ICD, la Comisión respalda la intención de cumplir tal criterio en el año 2009 como plazo límite (con inclusión de la categoría adicional de la enseñanza secundaria, puesto que ésta reviste enorme importancia para los países de renta media de América Latina).

- c) Participación del Parlamento Europeo en el control democrático de los documentos de programación.

Se ha avanzado asimismo en lo que se refiere al diálogo entre el Parlamento y la Comisión sobre los proyectos de documentos estratégicos, con el fin de posibilitar un control parlamentario efectivo de la ejecución del ICD. Se prestó especial atención al objetivo de garantizar que el Parlamento pueda intervenir a tiempo para que su influencia resulte significativa, antes de la aprobación de los documentos de estrategia. Aunque se despertaron ciertas sensibilidades en el Consejo respecto a esta cuestión, el Parlamento logró que se le garantice que la Comisión

siempre estará dispuesta al debate con los diputados al PE sobre cuestiones generales y específicas de los distintos países. El Parlamento podrá determinar la forma en la que se presentará para entablar tal diálogo. Este acuerdo se formalizará mediante un canje de cartas entre el presidente de la Comisión de Desarrollo y los comisarios Ferrero-Waldner y Michel, antes de que se proceda a la votación sobre el texto de la posición común.

- d) Refuerzo del papel del Parlamento en la evaluación intermedia. Aunque en el texto legislativo se establece que el instrumento se revisará «a más tardar, el 31 de diciembre de 2010», el Parlamento y la Comisión convinieron en que, antes de que la Comisión proceda a la revisión, el Parlamento examinará la gestión del instrumento con el fin de identificar situaciones de disfunción que puedan haberse producido. El informe del Parlamento será tenido en cuenta por la Comisión cuando ésta lleve a cabo la revisión del instrumento. Tal revisión se efectuará en 2009. Si se determina la existencia de problemas que requieren una adaptación del instrumento, la Comisión presentará las propuestas legislativas pertinentes. Este acuerdo será confirmado por la Comisión antes de que se proceda a la votación sobre el texto de la posición común.

Sin duda, la reforma de los instrumentos empleados en la financiación de las políticas de cooperación implicará numerosos cambios respecto al sistema precedente. Ahora bien, en el caso de América Latina y, más en concreto de la CAN, resulta inevitable plantearse cuál es su posición respecto a otras zonas geográficas. En otras palabras, la desaparición de los instrumentos geográficos a favor de un único instrumento, aplicable a todos los países en desarrollo y por tanto que incluya al bloque ACP podría implicar una disminución de las ya limitadas acciones financieras en favor de la CAN, a no ser que se adopten criterios de reparto o mecanismos similares. Además, en este contexto también cabe plantearse si el sistema de recursos y los mecanismos de acceso a los mismos exigen un grado de desarrollo que beneficia a aquellos países que cuentan con mejores estructuras y recursos, o bien si se garantiza el acceso por igual de los países beneficiarios.

En definitiva, en los últimos meses se han producido cambios suficientes en las relaciones entre ambos bloques que, si efectivamente van

acompañados de la voluntad política necesaria, pueden implicar el relanzamiento de unos vínculos cuestionados desde distintas perspectivas. A pesar de la asimetría que ha caracterizado estas relaciones, existe una complementariedad de intereses evidente entre ambos bloques por lo que, con una adecuada dosis de realismo a la hora de redefinir objetivos y prioridades, es posible que esta vez nos hallemos en el buen camino hacia una asociación estratégica. El hecho que tanto la Unión Europea como la región andina se hallen inmersos en resolver sus respectivas crisis internas no debería constituir un obstáculo sino un buen estímulo para avanzar sobre la línea de los logros ya obtenidos.

Notas

1. Estrategia Regional para la Comunidad Andina 2002-2006, adoptada por la Comisión en mayo de 2002. Dicha estrategia contenía un Programa Indicativo Regional (PIR 2002-2004) que fue sustituido por el PIR 2004-2006. En estos momentos deberá adoptarse una nueva estrategia para el período 2007-2010.

2. Development Researchers Network, *Evaluación de la Estrategia Regional de la CE en América Latina*, vol. 1, julio de 2005, p. 4 y ss.

3. Véase Doc. A6-0047/2006, de 13 de marzo de 2006, Informe del PE sobre una cooperación reforzada Unión Europea América Latina, p. 3.

4. COM (2005) 636 final, «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina», de 8 de diciembre de 2006.

5. La propia Comisión admite que «parece existir la percepción, aunque sin fundamento, de que la UE está demasiado absorta en su propia ampliación, en sus relaciones de vecindad o en otras situaciones preocupantes que se producen en otros lugares del mundo», COM (2005), *op. cit.*, p. 5.

6. Esta expresión aparece en el artículo 310 TCE, único fundamento jurídico existente en el tratado para establecer vínculos de asociación. Dicho artículo no especifica el significado que cabe atribuir al término *asociación* ni tampoco el sentido de la expresión *derechos y obligaciones recíprocas*, por lo que el recurso a analogías con otros ordenamientos jurídicos se ha planteado de forma inevitable. Como sugieren Lenaerts y de Smijter (1996): «*In international law, the term “association” is used to refer to a type of legal relation between subjects of international law, where a third State or international organization is affiliated to the aims and/or the functioning of an international organization without becoming a full member of the latter*». En medios comunitarios, el término *asociación* pronto adquirió connotaciones de carácter político, convirtiéndose en

un instrumento comunitario para establecer relaciones privilegiadas con zonas geográficas determinadas.

7. Véase la comunicación del Consejo y de la Comisión de 20 de noviembre de 2000.

8. COM (2005) 311 final de 13 de julio de 2005, Propuesta de declaración conjunta del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea en «el consenso europeo». Resolución del PE sobre la declaración conjunta del consejo y los representantes de los gobiernos de los estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la UE: «Consenso europeo sobre el desarrollo», aprobada por el PE el 15 de diciembre de 2005 (B&-0653/2005).

9. Al respecto, no hay que olvidar que el papel de la UE como actor internacional decisivo en el escenario internacional en materia de política exterior y de seguridad ha sido cuestionado tanto desde amplios sectores académicos como desde sectores de la sociedad civil.

10. Doc. 14088/00.

11. Doc. 9537/1/01.

12. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

13. A pesar de ello, la acción de la Unión Europea ha sido a menudo criticada por su carácter reactivo más que preventivo (Miralles, 2004).

14. Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos, COM (2001) 211 final, de 11 de abril de 2001. Esta posición, por otra parte es también asumida por las Naciones Unidas, tal y como se evidencia en sus últimos planteamientos sobre seguridad humana.

15. Éste es un ámbito de especial relevancia para la región andina pues que la debilidad de un sistema democrático consolidado representa un serio obstáculo para alcanzar el nivel de estabilidad estructural necesario en la construcción de una Zona Andina de Paz.

16. Concluido mediante reglamento (CEE) n.º 1591/84 del Consejo, de 4 de junio de 1984, *JOCE L* 153, de 8 de junio de 1984, p. 1 (EE vol. 20/11, p. 83).

17. Documento de Estrategia del Parlamento Europeo, *El refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, de 28 de febrero de 2006, p. 12.

18. Acuerdo marco de cooperación entre la CEE y 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, concluido mediante Decisión del Consejo (98/278/CE), de 7 de abril de 1998, *DO L* 127, de 29 de abril de 1998, p. 10 y *DO L* 63, 12 de marzo de 1999, p. 39.

19. Dicho reconocimiento se aplica en un artículo —generalmente el primero— titulado *Fundamento democrático de la cooperación* y cuya redacción

suele ser la siguiente: «Los vínculos de cooperación entre la Comunidad y [...] y el presente Acuerdo en su totalidad, se basan en el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos que inspiran las políticas interiores y exteriores tanto de la Comunidad como de [...] y que constituyen un elemento fundamental del Acuerdo».

20. Documento A5-0119/2004 final.

21. Las reuniones de dicho grupo han tenido lugar en Lima el 4 y 5 de abril de 2005, en Bruselas el 25 y 26 de julio de 2005 y en Caracas el 10 y 11 de noviembre de 2005.

22. Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, Viena 12 de mayo de 2006, COM (2005) 636 final.

23. Acuerdo firmado el 18 de noviembre de 2002 (DO L 352, de 30 de diciembre de 2002) concluido por la CE mediante decisión del consejo de 28 de febrero de 2005 relativa a la celebración de un acuerdo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra (2005/269/CE), DO L 84 de 24 de abril de 2005.

24. Acuerdo firmado el 8 de diciembre de 1997 y en vigor desde el 1 de octubre del 2000, DO L 276, de 28 de octubre de 2000.

25. El nuevo acuerdo con Mercosur sigue, por el momento, pendiente de firma.

26. En efecto, el SPG plus, en funcionamiento desde enero de 2006 y que sustituyó al esquema anterior, ha supuesto la desaparición de los beneficios especiales para los países andinos. Si éstos deben competir en términos de igualdad con el resto de países, es difícil pensar que a corto plazo sus exportaciones puedan reflejar una situación de mejoría. Véase Recomendaciones del Órgano de Solución de Preferencias de la OMC, de 20 de septiembre de 2004, Diferencia DS246. Presentada por India el 5 de marzo de 2002.

27. Este aspecto ha sido puesto de manifiesto en el documento estratégico «La Unión Europea y Colombia: un enfoque alternativo», CIP-FUHEM, octubre de 2004: en dicho documento se alerta de los posibles peligros que pudiera entrañar un acuerdo comercial: «La firma de un acuerdo de libre comercio convencional, en las condiciones sociales y económicas del área andina, y en particular de Colombia, puede tener efectos contrarios a los deseados, por lo que es necesario evaluar con antelación el impacto potencial de dicho acuerdo y tener en cuenta los planteamientos y reclamaciones al respecto de organizaciones de la sociedad civil que están trabajando en la cuestión, por ejemplo las organizaciones campesinas».

28. Fecha de la Declaración de Roma de 30 de junio 1990, efectuada por la CE y el Grupo de Río.

29. Por consiguiente, en el Acuerdo de 1993 no aparece ninguna mención al diálogo político, que se incluirá en el Acuerdo de 2003.

30. Informe A5-0119/2004, *op. cit.*, p. 9.
31. Reglamento (CEE) n.º 443/92 del Consejo de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, DO L 52 de 27 de febrero de 1992, p. 1. Modificado en posteriores ocasiones.
32. Informe del PE *op. cit.*, p. 7.
33. La reforma de los instrumentos de la acción exterior es conocida también como el «paquete Prodi».
34. COM (2004) 629 final de 29 de octubre de 2004, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo estableciendo un instrumento de cooperación al desarrollo y de cooperación económica. Véase también el COM (2004) 624 de la misma fecha.
35. El pasado 12 de diciembre de 2006 el Parlamento adoptó finalmente el Reglamento sobre el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo en segunda lectura. Es el Reglamento (CE) n.º 1905/2006 del PE y del Consejo de 18 de diciembre de 2006, DO L 378, de 27 de diciembre de 2006, p. 41.
36. El 10% de asignaciones temáticas restante se utilizará para acciones no de desarrollo comprendidas en los programas sobre migraciones y sobre medio ambiente, incluida la ejecución de acuerdos internacionales en materia de medio ambiente y la prestación de apoyo a las secretarías de diversos convenios internacionales de importancia en este terreno.

Bibliografía

- Barbé, E. y J. P. Soriano (2004), «La Unión Europea en el nuevo escenario internacional», en AAVV, *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 81-103.
- Cremona, M. (2004), «The Union as a global actor: roles, models and identity», *Common Market Law Review*, vol. 41, pp. 553-573.
- Fernández Fernández, J. y A. Gordón Vergara (2004), «Un nuevo marco para el refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 17, pp. 7-46.
- Freres, C. (2004), «¿De las Declaraciones a la asociación birregional? Perspectivas de las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe», *Nueva Sociedad*, n.º 189, enero, pp. 110-124.
- Freres, C. y J. A. Sanahuja, coords. (2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona.

- FRIDE (2006), «La Cumbre Europeo-Latinoamericana en Viena», *Democracia «en contexto»*, n.º 2, mayo, pp. 1-8.
- Granell, F. (2005), *La coopération au développement de la Communauté Européenne*, en Collection Mégret, vol. 13, 2ª ed., Bruselas.
- Lebullenger, J. (1994), «La rénovation de la politique communautaire du développement», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º 4, pp. 631-663.
- Lenaerts, K. y E. de Smijter (1996), «The European Community's Treaty-Making Competence», *YEL*, n.º 2, pp. 1-57.
- Mainhold, G. (2006), «La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas», *ARI*, n.º 602006, 24 de mayo de 2006.
- Miralles, D. (2004), *An instrumental analysis of the European Union's capability to act in conflict response*, Quaderns de Treball IUEE, n.º 42, febrero.
- Niño Pérez, J. (2006), «La política de prevención de conflictos de la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 34, pp. 129-147.
- Pacheco, K. (2003), «Panorama de las relaciones entre la Unión europea y la comunidad Andina», en J. Roy *et al.*, coords., *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Porrúa, México, D.F., pp. 419-444.
- Pacheco, K. y C. Frères (2002), *Nuevos escenarios andinos. Escenarios regionales y políticas de la unión europea*, Nueva Sociedad.
- Sanahuja, J. A. (2004), «Un diálogo estructurado y plural», *Nueva Sociedad*, n.º 189, enero, pp. 80-96.

La acción de la Unión Europea en la lucha contra la droga en la zona andina

Montserrat Pi

Desde finales de los años ochenta las instituciones europeas están desarrollando importantes acciones para combatir el fenómeno de la droga, tanto en su dimensión interna como internacional.¹ La política de la Unión Europea en este ámbito se ha vehiculizado a través de «estrategias plurianuales», acompañadas de sus correspondientes planes de acción, con la voluntad de encuadrar los diferentes instrumentos que integran la lucha contra la droga dentro de un marco general y coherente de actuación. La actual estrategia para el período 2005-2012 fue aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2004² y se incluye dentro del Programa de La Haya sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia. Dicha estrategia ha sido concretada por el Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga 2005-2008, adoptado por el Consejo de la UE en 2005.³ De ambos documentos se desprende que la filosofía de la Unión Europea parte del reconocimiento de la responsabilidad compartida entre países productores y países consumidores y de un tratamiento equilibrado entre reducción de la demanda y combate a la oferta, en la línea de lo que es también la política de otras organizaciones internacionales, como por ejemplo las Naciones Unidas.⁴

La integración de la política contra las drogas dentro de un contexto global queda perfectamente ejemplificada en el reconocimiento por parte de las instituciones de la Unión de la importancia de la lucha contra el narcotráfico como medio para la prevención de conflictos:

Existe una estrecha relación entre las drogas y el crimen. Las organizaciones criminales que se dedican a la producción y el tráfico de drogas han convertido de hecho ciertas partes del mundo en «zonas de acceso

prohibido». Las grandes sumas de dinero implicadas en las drogas y el blanqueo de dinero han atraído también hasta cierto punto a los movimientos terroristas y las organizaciones paramilitares que buscan fondos para adquirir armas. Sus objetivos son por lo general las zonas en las que el tejido social ya ha sido desgarrado por la pobreza o la inestabilidad política. Como resultado, el conflicto violento constituye una constante amenaza a lo largo de las dos principales rutas de la droga con destino a Europa: la ruta de la cocaína desde América Latina y la ruta de la heroína desde Afganistán.⁵

Efectivamente, en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina la lucha contra las drogas y la delincuencia organizada ha ocupado tradicionalmente un lugar destacado. La muestra más reciente de ello la encontramos en la declaración adoptada en Viena en el marco de la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe el 12 de mayo de 2006, en la que la lucha contra el narcotráfico merece un tratamiento específico que recoge el compromiso de intensificar la cooperación birregional en este ámbito, partiendo de los instrumentos ya existentes.⁶

En concreto, la cooperación con los países andinos por parte de la Unión Europea en este ámbito data de los años noventa,⁷ y a pesar de que se enmarca dentro de su actuación regional para toda América Latina y Caribe, se ha dotado de perfiles e instrumentos específicos. Actualmente, el marco jurídico general para la cooperación en la lucha contra el narcotráfico en esta zona lo constituye el artículo 25 del Acuerdo Marco de Cooperación de 1993,⁸ que establece que las partes contratantes se comprometerán a coordinar e intensificar los esfuerzos para la prevención y la reducción de la producción, la distribución y el consumo ilícitos de drogas. Los términos de esta cláusula han sido retomados en el artículo 47 del Acuerdo de diálogo político y de cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros y la Comunidad Andina y sus estados miembros, concluido en Quito en octubre de 2003 y pendiente de entrada en vigor. Dicha cláusula, que cita y recoge algunos de los mecanismos ya existentes en este terreno, establece de manera no exhaustiva cuáles serán los principales ámbitos en los que se centrará la cooperación entre las partes en materia de lucha contra la droga y la criminalidad que le va asociada.⁹ Su redacción no se caracteriza precisamente por ser un intento de dotar de coherencia y globalidad a la pluralidad de acciones llevadas a cabo por la Unión Europea. En palabras de

Estievenart, «El artículo 47 del Acuerdo es una especie de “lista de compras” de líneas de trabajo conjunto, sin correlación estrecha y orgánica con los textos fundamentales que rigen la conducta de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga» (Estievenart, 2007: 35).

En efecto, con independencia de dicho marco jurídico, las principales acciones llevadas a cabo en este terreno suponen, como veremos a continuación, una combinación de instrumentos que van desde el diálogo político hasta la concesión de ventajas comerciales, pasando por los mecanismos clásicos de cooperación al desarrollo.

1. Los instrumentos de índole política: el Diálogo especializado de alto nivel sobre drogas

De la importancia política concedida a la cooperación con la zona andina en materia de lucha contra el narcotráfico da buena cuenta la existencia del denominado Diálogo especializado de alto nivel sobre drogas. Se inició con una reunión ministerial celebrada en Bruselas el 26 de septiembre de 1995 y funciona con reuniones de alto nivel, de las cuales se han celebrado ocho hasta el momento.¹⁰ Se complementa con el Diálogo conjunto UE-AL en materia de droga,¹¹ que adoptó el Plan de Acción Global sobre Drogas para la UE-AL en la 1ª Cumbre de Río de 1999, donde se estableció el Mecanismo de coordinación y cooperación en materia de Drogas entre la UE y AL y el Caribe, del que forman parte los Planes de acción de Barbados y Panamá, de 1999, concretados por las Prioridades de Lisboa adoptadas en el año 2000. En la VIII Reunión de alto nivel del mecanismo de coordinación y cooperación en materia de drogas ALC-UE, celebrada en Viena en marzo de 2006, se adoptó la propuesta de llevar a cabo a finales del 2006 una revisión completa del Plan de Acción de Panamá con el propósito de desarrollar y afianzar ese Mecanismo. La propuesta fue acogida favorablemente por los jefes de Estado y de gobierno de ambas regiones en la declaración final de la Cumbre de Viena en mayo.

Este Diálogo especializado, así como el Mecanismo de coordinación UE-AL y Caribe, ha revestido una gran importancia para sentar principios compartidos que deben regir la lucha contra las drogas. En este sentido, puede ser un mecanismo útil no sólo para guiar la coopera-

ción entre ambas regiones, sino también para defender una postura común a nivel mundial, contrarrestando así el desequilibrio que caracteriza la lucha contra la droga, a menudo demasiado centrada en la reducción de la oferta descuidando la responsabilidad en la reducción de la demanda (Armenta, Jelsma y Metal, 2006). En concreto, en dichos diálogos se ha insistido en los principios de responsabilidad compartida, enfoque integrado, equilibrado y participativo, desarrollo sostenible y conformidad con el derecho internacional, en particular con el pleno respeto a la soberanía y la integridad territorial de los estados y el conjunto de derechos fundamentales y libertades fundamentales. Este enfoque ha sido ratificado expresamente por los jefes de Estado y de gobierno en las sucesivas cumbres que se han llevado a cabo.¹²

En esta defensa de unos determinados principios, el Diálogo especializado en materia de drogas se interrelaciona con el Diálogo político general que mantiene la Comunidad Andina con la Unión Europea. Así, en el comunicado conjunto del encuentro ministerial CAN-UE mantenido el 26 de mayo de 2005 se reitera el principio de responsabilidad compartida y la necesidad de asegurar un enfoque equilibrado, multilateral, inclusivo y no selectivo. Se recuerda la importancia de la cooperación internacional y de esforzarse en enfocar de manera integrada las cuestiones de la demanda y la oferta, incluyendo estabilidad política y social, seguridad y desarrollo sostenible. En esta línea se subraya la importancia de la cooperación internacional para apoyar el desarrollo alternativo en la región andina para dar una opción económica productiva y sostenible a las comunidades que abandonen los cultivos ilícitos.

Dichos principios han sido recogidos e incorporados en las estrategias de lucha contra la droga de la Unión Europea, ya mencionadas al inicio de este capítulo, en donde se declara que la base del planteamiento de la UE es un enfoque integrado, multidisciplinario y equilibrado, que combina la reducción de la demanda y de la oferta. En este sentido, la UE reconoce su responsabilidad a nivel mundial, no sólo como consumidora de todo tipo de drogas, sino también como productora y exportadora de drogas sintéticas (a lo que debería añadirse su responsabilidad en el blanqueo de dinero).

Los diálogos han servido también para marcar unos objetivos generales y unas áreas de acción, tanto por lo que se refiere a la reducción de la demanda como a la reducción de la oferta, destacando como ámbitos de actuación el desarrollo alternativo y la erradicación de cultivos ilí-

bitos, el control de sustancias precursoras y de drogas ilícitas, la cooperación judicial y aduanera y la lucha contra el tráfico ilícito de armas y el blanqueo de dinero. Asimismo, se incluye la cooperación en materia de legislación contra las drogas y el fortalecimiento institucional. Son prioridades políticas que luego deben hacerse efectivas mediante proyectos o instrumentos concretos.

Los encuentros del Diálogo especializado son también el marco idóneo para la introducción de nuevas problemáticas o la evaluación de los proyectos en curso. Así, por ejemplo, en la VI y VII reunión del Diálogo especializado los países andinos expresaron su deseo de iniciar una acción en el campo de la lucha contra las drogas sintéticas antes de que fuera demasiado tarde¹³ y solicitaron la ayuda de la UE por lo que se refiere a sus experiencias y conocimientos en este campo. En respuesta a esta demanda, la UE ha incorporado este objetivo como una de las tres prioridades en el Programa indicativo regional para el período 2004-2006.¹⁴ Los componentes más importantes del programa son la formación, los estudios y la asistencia técnica. Las áreas que son objeto de intervención se determinan en las fases de identificación y formulación. Entre los posibles modos de ayuda se encuentran la recopilación y gestión de datos, el control aduanero, el análisis forense, el desmantelamiento de laboratorios ilícitos, y la reducción de demanda, entre otros. De la línea presupuestaria de la cooperación financiera y técnica se destinan 2,55 millones de euros a este proyecto.

Sin infravalorar la utilidad que este foro de Diálogo político supone, cabe plantearse la necesidad de adoptar algunas medidas para dinamizarlo. Tanto por parte de la UE como de los países andinos debería hacerse un esfuerzo para asegurar una suficiente traducción práctica en medidas concretas de los principios y los objetivos políticos generales que se formulan en el marco del Diálogo especializado. En particular, se debería trabajar en la línea de convertir dichos encuentros en un instrumento realmente útil para asegurar un enfoque coordinado para la lucha contra las drogas en toda la zona andina, adoptando estrategias concretas de cooperación regional, más allá de las declaraciones de principios. No hay que olvidar, sin embargo, que uno de los principales obstáculos para conseguir estrategias consensuadas que vayan más allá de las buenas palabras es la política antidroga de Estados Unidos en la zona. La Unión Europea, que no comparte algunas de las premisas de dicha política (Labrousse, 2007), debería emplear sus esfuerzos en fomentar un li-

derazgo en la región a favor de una estrategia auténticamente regional que favorezca la integración que, por lo demás, es la única vía que puede dar algún fruto dada la dimensión transnacional del fenómeno de la droga.

2. Los instrumentos de política comercial al servicio de la lucha contra las drogas

Los instrumentos de política comercial han servido tradicionalmente para adoptar acciones de control del tráfico ilícito de drogas, pero también para apoyar la lucha contra las drogas en determinados países mediante la concesión de ventajas comerciales.

En la primera de las líneas señaladas, la Comunidad Europea aprobó el 13 de diciembre de 1990 el Reglamento 3677/90 relativo a las medidas que deben adoptarse para impedir el desvío de determinadas sustancias para la fabricación ilícita de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas. Mediante este Reglamento se aplica el artículo 12 de la Convención de Viena contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1 de diciembre de 1988, que entró en vigor el 11 de noviembre de 1990, de la que forma parte la Comunidad Europea por ser competente en materia de política comercial relativa a las sustancias que con frecuencia se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes.¹⁵ Este Reglamento, que ha sido modificado a medida que se han incluido nuevas sustancias en el anexo de la Convención de Viena, establece un sistema de cooperación entre las autoridades comunitarias y los operadores económicos que exportan determinadas sustancias (Olesti, 2002). A raíz del Plan de Acción Antidroga 2000-2004 aprobado por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000, la Comisión europea efectuó una evaluación del sistema comunitario de control de comercio de precursores, en estrecha cooperación con los estados miembros, y llegó a la conclusión de que era necesario endurecer los mecanismos de control del comercio entre la Comunidad y los terceros países, por lo que propuso la adopción de un nuevo Reglamento,¹⁶ que fue efectivamente adoptado por el Consejo el 22 de diciembre de 2004.¹⁷

Asimismo, la Comunidad Europea ha celebrado acuerdos con cada uno de los cinco países de la CAN sobre precursores y sustancias químicas

cas utilizadas frecuentemente para la fabricación ilícita de drogas, todos ellos en fecha de 18 de diciembre de 1995.¹⁸ Tienen una vigencia de cinco años, que se renueva tácitamente por períodos sucesivos. De modo parecido al instrumento mencionado en el párrafo precedente, se trata de establecer medidas de cooperación para evitar que determinadas sustancias que habitualmente son utilizadas para otras finalidades se desvíen para la fabricación de drogas. Dicha preocupación constituye uno de los campos de acción preferentes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), cuyo marco de actuación radica precisamente en asegurar el equilibrio entre la oferta y la demanda de drogas para uso médico y científico, evitando su desviación para usos ilícitos, como por ejemplo la fabricación de cocaína.¹⁹ Las medidas previstas en los mencionados acuerdos entre la Comunidad y la CAN consisten básicamente en mecanismos de información mutua, de supervisión y de asistencia administrativa. Se crea un órgano denominado Grupo mixto de seguimiento formado por representantes de las partes contratantes, que además de velar por la aplicación del acuerdo puede modificar los anexos en los que se relacionan las sustancias cuyo comercio es objeto de control.

Mayor complejidad presenta la segunda línea de actuación dentro de la política comercial ya mencionada, es decir, las medidas destinadas a ayudar a los países andinos en su lucha contra las drogas consistentes en la concesión de ventajas comerciales. De hecho, una de las primeras medidas que se puso en marcha desde la Comunidad Europea en este ámbito fue la inclusión en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la denominada «cláusula drogas».

Como es sabido, el SPG es un instrumento de política comercial mediante el cual se otorga, sin exigencia de reciprocidad, una rebaja arancelaria o un arancel cero a determinados productos procedentes de países en vías de desarrollo. El modelo comunitario del SPG data de los años setenta y ha sido objeto de múltiples revisiones, la última de las cuales, de junio de 2005, ha resultado obligada tras la decisión de los órganos competentes de la OMC de considerar algunos aspectos del sistema comunitario —precisamente los referentes a las drogas— contrarios a las normas de dicha organización.

En efecto, en la regulación que ha sido objeto de impugnación ante la OMC²⁰ se contemplaban cinco regímenes arancelarios preferenciales, entre los que se contaba el llamado SPG-drogas, es decir, un régimen especial que incrementaba los márgenes de las preferencias para determi-

nados países por su lucha contra la producción y el tráfico de drogas.²¹ Mediante la aplicación de este sistema se ha llegado a eximir de derecho de aduana a un 90% de las exportaciones andinas hacia la UE (Fernández y Gordón, 2004: 34).

A diferencia de otros regímenes especiales previstos en el SPG comunitario, como por ejemplo el régimen de estímulo a la protección de los derechos laborales o el régimen de estímulo para la protección del medio ambiente, el SPG-drogas no remitía a normas internacionales que debieran cumplirse para poder acceder a las preferencias ni tampoco se establecían criterios objetivos para identificar a los países beneficiarios. Éstos han consistido originariamente en los países andinos, a los que más tarde se sumaron los países centroamericanos y por último Pakistán, lo que para algunos se explica en parte como recompensa a su colaboración en la lucha contra el terrorismo internacional (Cebada, 2005: 14).

De hecho, la inclusión de este último país originó que dicho sistema fuera puesto en cuestión en el marco de la OMC a raíz de una demanda presentada por la India. El Grupo especial (o panel) de la OMC se pronunció en diciembre de 2003 estimando la incompatibilidad del sistema con el régimen jurídico del GATT, decisión que fue corroborada en sus puntos esenciales por el informe del Organismo de Apelación de la OMC en abril de 2004,²² que consideró esta parte de la normativa comunitaria contraria a la exigencia de no discriminación al no existir, entre otros, criterios objetivos para la selección de los beneficiarios del SPG-drogas (Quentel, 2005). No había en la reglamentación comunitaria ninguna posibilidad de que países que demostrasen estar en las mismas condiciones que los doce países beneficiarios del sistema especial drogas pudieran acogerse a los beneficios adicionales en él previstos, constituyendo de este modo un sistema cerrado y discriminatorio.

Consecuentemente, como ya se ha dicho, la Comunidad Europea ha debido adoptar una nueva versión del SPG,²³ que se aplica desde el 1 de julio de 2005, en la que no se ha optado por una reforma de la cláusula drogas para hacerla compatible con las exigencias de la OMC, sino que se ha instaurado el denominado SG Plus, que no puede considerarse como continuador del sistema anterior más que muy parcialmente, puesto que no contiene un régimen específico para las drogas ni se basa en la misma filosofía.

En efecto, en el nuevo sistema los anteriores regímenes especiales de estímulo en materia de derechos laborales, medio ambiente y lucha

contra la droga se funden en un único régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza. Dichos términos, cuya generalidad y relativa indefinición pueden resultar problemáticas (López-Jurado, 2006), incluyen como campos de acción específica el respeto a los derechos fundamentales y los derechos laborales, la lucha contra la droga y la protección del medio ambiente. El nuevo régimen se concederá a los «países vulnerables»²⁴ que hayan alcanzado determinados estándares internacionales relativos a los campos de acción antes mencionados, lo que en la práctica supone la ratificación en bloque de 27 convenios internacionales enumerados en el anexo III del nuevo Reglamento, entre los que figuran convenios de Naciones Unidas sobre lucha contra el tráfico de drogas.²⁵ Esto supone un elemento de condicionalidad que no estaba presente en el anterior sistema SPG-drogas. Queda por ver si la exigencia de ratificación de dichos convenios se interpreta en el sentido de tener también en cuenta la posición de los mecanismos de seguimiento previstos en los mismos, por ejemplo la ya mencionada anteriormente JIFE, lo cual implicaría la remisión a un sistema de fiscalización externo a la Unión Europea.

En la reunión ministerial Comunidad Andina-UE celebrada el 26 de mayo de 2005 en Luxemburgo, los ministros subrayaron la importancia que puede tener este mecanismo de incentivo relacionado con el desarrollo sostenible y la buena gobernanza, coherentemente con posiciones anteriores de la CAN que, a pesar de todas sus deficiencias, mostraban su apoyo al sistema SPG-drogas.²⁶

Entre las críticas que se han formulado al SPG-drogas, la mayoría de ellas extrapolables a su nueva versión, figuran su carácter temporal y unilateral, es decir, sujeto a la voluntad de la UE de querer o no renovar y en qué sentido. Esto genera algunos inconvenientes, como por ejemplo la dificultad de realizar previsiones comerciales a largo plazo. Por otro lado sólo se refiere a las barreras arancelarias, no a las restricciones cuantitativas, y sólo cubre bienes y mercancías, no servicios. También se ha señalado que tradicionalmente el sistema de preferencias no se ha centrado en aquellos productos que podrían ser realmente alternativos al cultivo de drogas, pues muchos de ellos competirían con los productos o precios europeos. Ésta es una demanda ya clásica de los países andinos, que debe inscribirse en el contexto de los efectos y la necesaria reforma de la política agrícola común (Freres y Pacheco, 2004: 267).

La complejidad suplementaria que presumiblemente supondrá para los países andinos la acogida al nuevo SPG Plus podría considerarse como un argumento más para defender el establecimiento de una zona de libre comercio entre la UE y la CAN, que permita la promoción comercial de productos fruto de un desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos.²⁷ Asimismo, cabe plantearse la efectividad de medidas comerciales para potenciar el desarrollo económico de la región andina sin cuestionarse el problema de la deuda externa. Así lo manifiesta la Comisión de desarrollo y cooperación del Parlamento Europeo con ocasión del informe sobre el Acuerdo de diálogo político y de cooperación entre la UE y la CAN:

Se echa de menos sobre todo que la UE dé muestras de comprensión de la necesidad de medidas selectivas de protección de la industria nacional y de la agricultura de los países andinos y las acepte. No se aborda el problema de la deuda de estos países, que supone una salida continua de recursos, ni de posibles iniciativas de la UE para el desendeudamiento.²⁸

En definitiva, en los próximos años se verá si el nuevo SPG-Plus resulta menos atractivo para los países andinos o por el contrario representa una continuidad respecto al sistema anterior. En cualquier caso, no cabe duda de que las medidas comerciales deben situarse en un contexto más amplio en la lucha contra la droga, que englobe también medidas de cooperación.

3. Los instrumentos de cooperación al desarrollo

En el marco del Diálogo especializado y de la cooperación AL-UE en materia de drogas siempre se ha insistido en la necesidad de enmarcar la lucha contra la droga dentro de un contexto más amplio de políticas de desarrollo. La política europea así lo reconoce también, como constaba ya en el Plan contra la droga adoptado en el Consejo Europeo de Santa Maria da Fera del año 2000, donde se mencionaba específicamente la lucha contra la droga como parte integrante de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea.²⁹

Los instrumentos financieros que pueden servir de soporte para desarrollar los objetivos de la política de cooperación al desarrollo relacionada con la lucha contra la droga son múltiples, e incluyen tanto líneas geográficas como horizontales. Como más específico cabe citar en primer lugar el Reglamento 2046/97 del Consejo de 13 de octubre,³⁰ relativo a la cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra las drogas y la toxicomanía, que dedicó una cantidad de 30 millones de euros para el período 98-2000, ejecutados en estrecha consulta con el PNUFID.³¹ En el Programa de trabajo de ayudas para 2005 se destinaron seis millones de euros para ese año,³² de los cuales 900.000 se dirigían al área de América Latina y Caribe, especialmente a proyectos de cooperación judicial y policial entre países de esta zona.³³

Pero como ya se ha dicho, estas cantidades deben completarse con proyectos adoptados a través de distintos instrumentos financieros incluidos en otros programas que también permiten sufragar acciones en este campo, tanto en el ámbito de la reducción de la demanda como de la reducción de la oferta. En el ámbito geográfico concreto de la zona andina, la Comunidad ha incluido la cuestión de la lucha contra las drogas dentro del marco general de las estrategias regionales y nacionales que está desarrollando con la CAN. En efecto, la estrategia regional para la Comunidad Andina 2002-2006 menciona la lucha contra las drogas como una de las prioridades dentro del respaldo de la UE a la creación de una Zona Andina de Paz. El Reglamento comunitario relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia³⁴ menciona expresamente en su artículo 5 que se prestará especial atención a actividades de lucha contra la droga. Por otro lado, en diversos programas no específicamente dedicados a las drogas también encontramos proyectos relacionados con ellas, como el programa URBAL, en el marco del cual se ha desarrollado durante el período 2000-2003 un proyecto coordinado por la alcaldía de Medellín sobre droga y ciudad, para implementar un sistema de información.³⁵

Uno de los conceptos clave que ha guiado la política de cooperación comunitaria en este ámbito, como es el caso de las Naciones Unidas, ha sido el desarrollo alternativo, como eje para la política de reducción de la oferta. Probablemente a nivel mundial la UE es quien más claramente ha apostado por este enfoque: la UE mantiene una posición según la cual el problema de cultivos ilícitos se resuelve únicamente mediante

una estrategia global que atienda a las causas estructurales, es decir la pobreza y la marginación rural (Bataller, 2000: 65). En un documento de trabajo reciente,³⁶ el desarrollo alternativo se define como un concepto prácticamente idéntico al de desarrollo rural general, con la particularidad de que en el primero se enfatiza el nexo con los cultivos ilícitos de droga pues se aplica a áreas en las que se dan dichos cultivos o existe un riesgo de que se implanten. De ahí el énfasis en propiciar un desarrollo que pueda ser una alternativa real al cultivo de droga. Para que dichas alternativas sean viables deben situarse en un contexto amplio de desarrollo, que incluye múltiples factores, como la promoción del empleo y de actividades económicas alternativas, las estructuras de transporte y de comunicación, la transferencia de tecnología, el desarrollo de las instituciones y de las comunidades locales, el fortalecimiento de las instituciones judiciales, los servicios sociales o la protección de los derechos humanos, entre muchas otras.

La traducción de estos principios en la práctica puede verse en el marco del ciclo de programación 2002-2006, en el cual la mayoría de los proyectos en la región andina se sitúan en el área del desarrollo alternativo.³⁷ Entre ellos pueden reseñarse dos laboratorios de paz en Colombia, en dos zonas que concentran una gran producción de cocaína y que son clave para el conflicto armado. Ambas iniciativas surgieron en el año 2002, como respuesta directa a las prioridades consignadas en el Plan de Acción Panamá y a la necesidad de contribuir a la solución del conflicto armado en Colombia. El primero de ambos Laboratorios de Paz se sitúa en la zona del Magdalena Medio, cubre 30 municipios y su ejecución consta de dos fases que se extienden hasta 2010. La Comunidad Europea contribuye con 34,8 millones de euros. El segundo cubre 62 municipios del norte de Santander, Oriente Antioqueño y Macizo Colombiano/Alto Patía, con una contribución comunitaria de 33 millones de euros hasta 2008. En Colombia la Comunidad también ha participado en un proyecto de mejora de los sistemas de cartografía.

En Bolivia, cuatro proyectos que cubren diferentes regiones tienen por objetivo estimular sectores alternativos, a través de la mejora de la producción agrícola, las infraestructuras sociales y la promoción de las pequeñas propiedades agrícolas. Se trata de los proyectos PRAEDAC, en la región de Chapare (Trópico de Cochabamba), con 19 millones de euros; PRODEVAT, en los valles de Arque y Tapacari, también en el departamento de Cochabamba, al que se han destinado 6 millones de euros y que

intenta prevenir la emigración hacia zonas de cultivo ilícito debido a la extrema pobreza; y APEMIN I y II, que promueven pequeñas empresas dedicadas a la minería en las zonas deprimidas de La Paz, Oruro y Potosí. En Perú, un proyecto en los valles del Pozuzo y Palcazo, al que se han destinado 22,6 millones de euros, desarrolla una estrategia de lucha contra la pobreza que intenta evitar el retorno a la producción ilegal de coca.

Asimismo, la aproximación de la UE al desarrollo alternativo va pareja al principio de responsabilidad compartida, lo que conlleva desplegar esfuerzos en muchas direcciones, en particular en la reducción de la demanda en los países consumidores, la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico, las redes de laboratorios y el blanqueo de dinero y el compromiso con las comunidades locales que se comprometen con la erradicación voluntaria. Todo ello conlleva la defensa de una posición en teoría reacia a la erradicación forzosa, considerando que genera violencia social y política, desplaza los cultivos hacia zonas más inaccesibles, no tiene éxito a la larga y tiene un coste muy elevado. En el área de la reducción de la demanda en países terceros, la Comunidad Europea ha colaborado en la creación de un Observatorio sobre las drogas en Venezuela. En todos estos supuestos se trata, como puede verse, de proyectos de cooperación bilateral con los diferentes países andinos. A ellos hay que añadir un proyecto a nivel regional destinado a intensificar la capacidad de evitar la desviación de precursores químicos.³⁸ Esta línea de trabajo de dimensión regional debería intensificarse por sus efectos potenciadores de la integración y prevención de conflictos en la zona. Asimismo, un enfoque más integrado de la lucha contra la droga en la región andina podría contribuir especialmente a evitar que la situación de Colombia tenga un efecto desestabilizador en la misma. La Unión Europea siempre ha hecho, a nivel de principios, una defensa del multilateralismo, como puede verse en las declaraciones del que era comisario de Relaciones Exteriores, C. Patten, en 2003, rechazando el procedimiento de certificación anual por país, recogidas por Labrousse: «Declaraciones unilaterales dirigidas a aislar y castigar a un país o una región no son susceptibles de tener un impacto» (Labrousse, 2007). El reconocimiento de esta necesidad de actuar a un nivel más global debería traducirse en una potenciación efectiva de programas regionales de lucha contra la droga.

Sin embargo, a pesar de esa claridad en la formulación de los principios no se puede considerar que se hayan explotado a fondo las posibilidades que el concepto de desarrollo alternativo encierra ni que siempre

se haya sido coherente con el mismo.³⁹ No existen evaluaciones que prueben que la aplicación de los programas de desarrollo alternativo haya tenido un impacto relevante ni en la desaparición de los cultivos ni en el desarrollo de las zonas afectadas, ni que determinen cuáles son las principales causas que podrían explicar la crisis de los proyectos de desarrollo alternativo: financieras, de formulación de los proyectos o de implementación de los mismos.⁴⁰

El caso tal vez más paradigmático sea el de Colombia, cuya especificidad exigiría un tratamiento separado que escapa a los propósitos de este estudio preliminar, debido a la vinculación entre la política antidroga y el proceso de paz.⁴¹ Baste mencionar que en Colombia la UE no ha sabido desarrollar una política propia y convincente de desarrollo alternativo (Labrousse, 2007), puesto que los dos Laboratorios de Paz en marcha quedan muy lejos de las expectativas iniciales, y las relaciones entre la UE y Colombia cada vez se están reduciendo más básicamente a la colaboración en el campo de medidas destinadas a la aplicación de las leyes: operaciones conjuntas para el control de precursores o intercambio de información policial, entre otras. De esta manera, la UE ha dejado el liderazgo de la lucha contra la droga en este país en manos de Estados Unidos.

Pero esto no sólo sucede en Colombia, lo cierto es que la crisis de este enfoque se está generalizando. Como explica Martin Jelsma, en Afganistán, bajo la responsabilidad del Reino Unido, Alemania e Italia, se han empezado a aplicar misiones militares de erradicación forzosa y se empieza a hablar de fumigaciones químicas o biológicas (Jelsma, 2004). En el mismo sentido, y más allá del ámbito concreto de la zona andina, también resultan muy significativos algunos aspectos de la estrategia global de la lucha antidroga de la Unión. Así, el Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga 2005-2008, adoptado por el Consejo de la UE,⁴² dedica una atención particular a medidas de control y de colaboración en la aplicación de la ley. En efecto, por lo que se refiere a la reducción de la oferta en primer término consta el objetivo de intensificar y desarrollar la cooperación policial entre los estados miembros y, cuando proceda, con Europol, Eurojust, terceros países y organizaciones internacionales. Aunque se sigue reconociendo que, por lo que se refiere a la cooperación internacional, el objetivo es «reducir la producción y la oferta de droga en Europa y asistir a los terceros países en zonas prioritarias en relación con la reducción de la demanda de drogas, como parte

integral de la cooperación política y de desarrollo», se menciona expresamente la necesidad de intensificar los esfuerzos de aplicación de la ley dirigidos a países no pertenecientes a la UE, especialmente a los países productores y a las regiones situadas en las rutas del tráfico, lo que traduce una visión una tanto reduccionista que privilegia la lucha contra la oferta y no tiene en cuenta la dimensión global del fenómeno (Labrousse, 2007).

Este énfasis en las cuestiones de cooperación policial hace temer que los recursos asignados a proyectos de desarrollo alternativo, que siempre han sido limitados, sean aún más escasos en el futuro. En la misma línea y ya en el ámbito concreto de América Latina, la Comisión ha subrayado el interés en fortalecer los organismos encargados de aplicar la ley en toda la región, incluido el Caribe, para lo cual prevé compartir sus conocimientos y su experiencia sobre cooperación transfronteriza (cursos de formación) y fomentar el intercambio de información.⁴³ Quizás ello explique, entre otras razones, que en el Parlamento Europeo se hayan expresado voces de preocupación acerca de que la definición de algunos sectores propuestos para la cooperación responda más a los intereses y prioridades de los donantes que a los de los beneficiarios.⁴⁴

Ante esta situación de crisis se han alzado diversas voces que plantean la necesidad de reconsiderar la estrategia del desarrollo alternativo.⁴⁵ Entre las ideas formuladas por los especialistas nos parecen especialmente atractivas las propuestas por Martín Jelsma, que considera que el primer paso debería ser dejar de considerar el número de hectáreas de reducción de cultivos como el principal indicador de éxito, aceptando que las intervenciones sobre el suministro tienen un escaso efecto sobre el mercado mundial. A nivel más concreto este autor propone apoyar la creación de una comisión internacional independiente que evalúe las políticas antidrogas; aplicar el enfoque de la reducción del daño también al sector de la oferta, lo cual podría implicar: a) medidas para reducir los daños sobre el medio ambiente e intentos para reducir su contribución a conflictos armados; b) definición del pequeño cultivador como una víctima económica, que necesita el cultivo ilícito para sobrevivir; c) apoyo a la opción de despenalización de los cultivos ilícitos pequeños similar a la despenalización del consumo individual o de la posesión de pequeñas cantidades para uso personal, y d) búsqueda de las posibilidades de ligar directamente la reducción del daño en la oferta y la demanda para estimular el debate global. Por ejemplo, el autor propone que en el marco de un proyecto de desarrollo alternativo, el látex de opio proveniente de una comunidad indígena en

Colombia podría servir para los programas de distribución controlada de heroína en Suiza, Holanda, Alemania y España (Jelsma, 2004).

Por otro lado, en el marco de las políticas de cooperación al desarrollo en materia de droga es necesaria una acción mucho más coordinada entre la UE y sus estados miembros. En el documento de evaluación de la Comisión de la Estrategia 2000-2004,⁴⁶ se reconoce que desde 2001, año en que se elaboró una lista de los proyectos financiados por la Comisión y los estados miembros en terceros países, la Comisión ha sido incapaz de actualizar dicha lista. Resulta positivo en este sentido que el Plan de Acción 2005-2008 ponga énfasis en la necesidad de dicha coordinación y establezca que el foro básico será el Grupo Horizontal Drogas (GHD), en el ámbito del Consejo,⁴⁷ especificando que este grupo debería prestar más atención de forma regular a los aspectos exteriores de la política sobre drogas. Las propuestas a corto plazo no son muy ambiciosas, pues se centran básicamente en la puesta en marcha de una base de datos que permita recoger todos los proyectos, nacionales y comunitarios, para poder comparar esfuerzos y prioridades. De hecho, la Comisión ya ha llevado a cabo una primera recogida de datos que ha sido transmitida y analizada por el Grupo Horizontal Drogas,⁴⁸ sobre proyectos llevados a cabo por los estados miembros y por la Comisión durante 2004. De las tablas publicadas se desprende que la ayuda se está desplazando hacia Afganistán en primer lugar, siendo los países andinos los segundos beneficiarios, representando un 35% de la ayuda total. Los proyectos de desarrollo alternativo concentran la mayoría de los fondos, que provienen en general de programas de ayuda al desarrollo.

Asimismo, en el Plan de Acción 2005-2008 se hace hincapié en la defensa de posiciones comunes en los foros internacionales. La Comisión europea participa en diversos foros junto con otros donantes en América Latina, como el grupo de Dublín establecido en 1990, o la Comisión sobre narcóticos en el ámbito de las Naciones Unidas. En estos foros EE UU y UE pueden discutir sus estrategias para AL y la UE podría ejercer una influencia internacional en materia de defensa de la hoja de coca,⁴⁹ incluida sin ninguna flexibilidad en los esquemas de las drogas más peligrosas y fiscalizadas, partiendo de una confusión entre la hoja y sus derivados, y hacer una defensa de la estrategia de desarrollo alternativo.

4. Las medidas de aplicación de la ley

El desarrollo a partir del Tratado de Maastricht, y sobre todo en sus sucesivas reformas, de lo que se ha venido a llamar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, ha permitido en estos últimos años una intervención mayor de la Unión Europea en las acciones de lucha contra la droga que tienen un componente de cooperación legal, policial y judicial. El artículo 29 del TUE señala específicamente la lucha contra el tráfico ilícito de drogas como uno de los campos de acción conjunta necesaria para asegurar el objetivo de ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad y justicia. La creación de Europol ha resultado ser una pieza clave en la articulación de dicha cooperación.

La estrategia europea en materia de lucha contra la droga 2005-2012 sitúa dentro del objetivo de la reducción de la oferta la producción de los siguientes resultados:

Una mejora apreciable de la efectividad, la eficacia y los conocimientos en las intervenciones y actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad de la UE y sus estados miembros centradas en la producción y tráfico de droga, el desvío de precursores, incluido el desvío de precursores sintéticos importados en la Unión Europea, el tráfico de drogas y la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero en conexión con la delincuencia organizada derivada de la droga, recurriendo a instrumentos y marcos existentes, optando, cuando proceda, por una cooperación regional o temática y buscando modos de intensificar la actuación preventiva en relación con la delincuencia derivada de la droga.⁵⁰

Obviamente, la mayor parte de las medidas planteadas en este ámbito tienen una dimensión de cooperación intracomunitaria,⁵¹ pero también se incluye como prioridad intensificar los esfuerzos de las fuerzas y cuerpos de seguridad dirigidos a países no miembros de la UE, en especial países productores y regiones limítrofes de rutas de tráfico. En el Plan de Acción que desarrolla dicha estrategia para el período 2005-2008 este objetivo se concreta en cuatro líneas de acción: establecer redes oficiales de enlace para coordinar la actuación de los EEMM en terceros países, impartir formación adecuada a los oficiales de enlace de los estados miembros, financiar proyectos policiales y compartir las mejores prácticas y, por último, prestar asistencia a los servicios de policía y autoridades competentes en terceros países, incluyendo asistencia en el ámbito de la formación.

De hecho, la cooperación con los países andinos ha incluido tradicionalmente acciones destinadas a impedir el ingreso de la cocaína en los mercados europeos, tales como acuerdos de cooperación marítima, seguridad portuaria, vigilancia de barcos y aviones, además de los acuerdos sobre precursores ya mencionados. En esta línea, en la estrategia regional para la Comunidad Andina 2002-2006 se establece que, además de los proyectos nacionales de desarrollo alternativo o de prevención, el apoyo regional comunitario se referirá a la aproximación de legislaciones, el blanqueo de dinero y el control de los precursores químicos. También en el Plan de Acción global en materia de drogas entre la UE y ALC la cooperación judicial, policial y aduanera y el tráfico ilícito de armas figuran como una de las áreas prioritarias de acción, y dentro de ella se proponen medidas de modernización de los órganos encargados de hacer cumplir la ley, asistencia técnica en materia de seguridad en los puertos, aeropuertos y fronteras e intercambio de información a partir de las redes de enlace, asistencia judicial, entre otras. En el diálogo político, esta prioridad también está presente. Por ejemplo, en el VII Encuentro del diálogo especializado UE-CA, celebrado en Bruselas en abril del 2004, una de las cuestiones que se abordó fue la adopción de un acuerdo entre Colombia y Europol, que se presentó como un primer paso que debería seguirse por otros países de la CAN.

El diálogo entre los países de la CAN y la UE ha servido también para identificar como una de las prioridades de acción la lucha contra el blanqueo de dinero. En virtud del principio de responsabilidad compartida, la Unión Europea ha mostrado la voluntad de actuar en este campo asumiendo su responsabilidad no sólo en la demanda de drogas sino también en este ámbito, lo cual ha quedado reflejado en las sucesivas estrategias de lucha contra la droga que se han articulado hasta ahora.

El primer instrumento clave en este campo fue la Directiva relativa a la prevención del sistema financiero en operaciones de blanqueo de capitales,⁵² adoptada en 1991 en el contexto de la armonización de legislaciones para la consecución del mercado interior. Se trata de una normativa dirigida a eliminar el blanqueo de dinero derivado del tráfico ilícito de drogas, que prevé medidas de colaboración entre las autoridades responsables y medidas de control interno y de comunicación para alertar e impedir la realización de operaciones relacionadas con el blanqueo de capitales. Destaca, entre otras, la posibilidad de suspender el secreto bancario y la obligación de las entidades financieras de comunicar a las autoridades cualquier operación sospechosa.

La Directiva fue correctamente transpuesta por todos los estados miembros y en general su valoración por parte de las instituciones comunitarias ha sido positiva. Sin embargo, pronto se constató la deficiencia que suponía limitar esta medida a las entidades de crédito y financieras, puesto que cada vez las redes de blanqueo de dinero utilizan más otras actividades y profesiones, en particular abogados y notarios. Esto condujo a la adopción de una nueva Directiva en diciembre de 2001,⁵³ cuyo objetivo es extender el alcance de la norma anterior. Dicha extensión se produce en dos sentidos. En primer lugar, la nueva Directiva comprende todo blanqueo de dinero sospechoso de provenir de las actividades desarrolladas por organizaciones delictivas, no sólo las derivadas del tráfico ilícito de drogas. En segundo lugar, las obligaciones derivadas de la norma no afectan sólo a entidades financieras y de crédito, sino también a otras que pueden tener una incidencia en el blanqueo de capitales, como por ejemplo auditores, notarios, asesores fiscales, profesiones y empresas relacionadas con actividades inmobiliarias, casinos, o profesiones relacionadas con la compra o subasta de arte y joyas.

A pesar de esta normativa, hay que reconocer que los resultados en términos de procesamientos, condenas o incautaciones de bienes son más bien escasos (Olesti, 2002). De hecho, esta valoración pesimista puede extenderse en general al resultado de todo el paquete que entraría dentro del grupo de medidas de cumplimiento de la ley, es decir, el esfuerzo por reducir la oferta de drogas por la vía de medidas de carácter represivo. La propia Unión Europea así lo reconoce al afirmar que «la información disponible no sugiere que se haya reducido sustancialmente la disponibilidad de las drogas».⁵⁴

A modo de reflexión final, es preciso reconocer que la estrategia de la Unión Europea en su lucha contra la droga parte de un planteamiento basado en un enfoque global, que incluye tanto la lucha contra la oferta como la demanda y que acepta la premisa de la responsabilidad compartida. Asimismo, en numerosos documentos y declaraciones las instituciones europeas han dejado constancia de su convicción de que el fenómeno de la droga debe enmarcarse dentro de un contexto general, que tenga en cuenta otras dimensiones conexas, como el desarrollo, la pobreza y los conflictos.

La zona andina es un buen ejemplo de la aplicación de esta concepción. La Unión Europea ha llevado a cabo una importante labor de apoyo a los países andinos en su lucha contra la droga, privilegiando los

proyectos de desarrollo alternativo frente a acciones de tipo represor, manteniendo un diálogo político con el conjunto de estos países para enfatizar la dimensión regional y multilateral, y utilizando instrumentos tanto comerciales como de cooperación al desarrollo para colaborar con estos países en su lucha contra la droga.

Ahora bien, la acción de la Unión Europea en la zona andina muestra también limitaciones y deficiencias. Las declaraciones de principio no siempre se corresponden con la actuación real. El compromiso con el desarrollo alternativo, por ejemplo, no se traduce en un esfuerzo presupuestario suficiente, y faltan medios para mejorar la coordinación y la gestión de los proyectos. Asimismo se puede constatar un déficit de coordinación entre las acciones de la Unión y las de sus estados miembros en la misma zona. La apuesta por una dimensión regional, tan clara a nivel del diálogo político, no se concreta en la financiación de programas y proyectos a escala regional, sino que sigue primando la cooperación bilateral. El liderazgo de Estados Unidos en algunos países de la zona contribuye a dificultar dicho enfoque regional. Con ello se pierde una buena oportunidad para que la lucha contra la droga se convierta en un factor de prevención de conflictos y de integración, en la línea de los objetivos de la creación de una Zona Andina de Paz.

Notas

1. En los años ochenta encontramos muestras de los primeros intentos por parte de la Comisión de iniciar una acción comunitaria en el ámbito de las drogas. Se trata, sin embargo, de propuestas muy centradas en la reducción de la demanda en el marco intracomunitario (véase, por ejemplo, la Comunicación sobre la cooperación comunitaria sobre problemas relacionados con la salud, COM (84) 502 final, de 13 de septiembre de 1984 y la Comunicación con vistas a acciones comunitarias para combatir el uso de las drogas ilícitas, COM (86) 601 final, de 2 de noviembre de 1986). La única referencia en esta década a la necesidad de fortalecer la cooperación comunitaria con los países productores la constituye la recomendación de decisión del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en los trabajos preparatorios y en la Conferencia internacional sobre el abuso y el tráfico ilícito de drogas, COM (86) 457 final, de 5 de agosto de 1986. En los años noventa, sobre todo a raíz de la adopción

del Tratado de la Unión Europea en Maastricht y su posterior revisión en Amsterdam la acción contra las drogas a todos los niveles cobra mayor auge.

2. Documento del Consejo 15074/04.

3. DO C 168 de 8 de julio de 2005, p. 1.

4. Véase al respecto el capítulo de la doctora Claudia Jiménez sobre la acción de las Naciones Unidas publicado en este mismo volumen.

5. Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos, COM (2001) 211 final, de 11 de abril de 2001, p. 19.

6. Véanse los párrafos 20 a 23 de dicha Declaración, que puede encontrarse en http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/docs/declaration_es.pdf.

7. Una de las primeras acciones en dicha zona fue la adopción en 1989 de un Plan Trienal (1990-1993) para Colombia que asociaba proyectos de desarrollo alternativo a los de cultivo de la coca y proyectos de cooperación no ligados específicamente a las drogas.

8. Para un análisis de dicho acuerdo véase el capítulo de la doctora Esther Zapater sobre la estrategia de cooperación de la Unión Europea en la región andina, publicado en este mismo volumen.

9. En particular, el artículo menciona: programas para prevenir el abuso de drogas; proyectos de formación, educación, tratamiento y rehabilitación de toxicómanos; proyectos para propiciar la armonización de las legislaciones y las medidas aplicadas en este sector en los países andinos; programas de investigación conjunta; medidas y actividades de cooperación eficaces destinadas a impulsar y consolidar el desarrollo alternativo, con la participación de las comunidades interesadas; medidas dirigidas a prevenir nuevos cultivos ilícitos y su traslado hacia regiones frágiles desde el punto de vista del medio ambiente o zonas no afectadas previamente; la aplicación eficaz de medidas destinadas a prevenir el desvío de precursores y controlar el comercio de estos productos, equivalentes a las adoptadas por la Comunidad Europea y los organismos internacionales competentes, y conformes con los acuerdos sobre precursores firmados el 18 de diciembre de 1995 entre cada uno de los países andinos y la Comunidad Europea, relativos a los precursores y las sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas; y el fortalecimiento de las acciones de control del tráfico de armas, municiones y explosivos.

10. Roma, 1996; Bruselas, 1997; Cartagena de Indias, 1998; Lima, 2000; Bruselas, 2002; Cartagena de Indias, 2003, Bruselas, 2004 y Lima, 2005. En esta última edición se puso de manifiesto la necesidad de examinar las posibilidades de una cooperación técnica y financiera adicional para ayudar a la Comunidad Andina en su lucha contra las drogas, así como para asegurar un enfoque coordinado.

11. En el Consejo Europeo de Madrid de 1995 se decidió la creación de un mecanismo de coordinación y de cooperación en materia de drogas entre la

Unión Europea, América Latina y el Caribe. La primera reunión de alto nivel sobre drogas entre la UE, AL y el Caribe se celebró en Bruselas el 23 y 24 de marzo de 1998. El Mecanismo de coordinación y cooperación se reúne una vez al año, y sus sesiones se preparan en reuniones con carácter regular a nivel técnico.

12. En el párrafo 20 de la Declaración de Viena de 2006 se alude expresamente a «...el principio de responsabilidad compartida y sobre la base de un enfoque global e integrado del problema mundial de las drogas ilícitas».

13. En varios países de la CAN (Venezuela, Bolivia) se ha constatado el aumento del tráfico y del consumo de este tipo de drogas.

14. Dicho programa desarrolla las directrices de la estrategia regional de la UE con la CAN 2002-2006.

15. La Comunidad Europea depositó su instrumento de ratificación el 31 de octubre de 1990, decisión del Consejo 90/611 de 22 de octubre de 1990, DOCE L 326 de 24 de noviembre de 1990.

16. Véase la propuesta en el COM (2004) 244 final, de 7 de abril de 2004.

17. Reglamento (CE) n.º 111/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, por el que establecen normas para la vigilancia del comercio de precursores de drogas entre la Comunidad y terceros países, DO n.º L 22 de 26 de enero de 2005, p. 1.

18. DOCE L 324 de 30 de diciembre de 1995.

19. Véase un comentario sobre esta actuación y sobre el informe de 2006 al respecto en el capítulo de la doctora Jiménez incluido en este volumen.

20. Establecida en el Reglamento (CE) n.º 2501/2001 del Consejo, de 10 de diciembre de 2001, DO L 346 de 31 de diciembre de 2001.

21. El SPG-drogas se puso en marcha en 1991 y aunque inicialmente se concibió como un mecanismo temporal y excepcional, fue renovado hasta ser incluido en la regulación del 2001, objeto de impugnación ante la OMC, ya citada.

22. Comunidades europeas-Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo, informe del Grupo especial de 1 de diciembre de 2003, doc. WT/DS246/R; informe del Órgano de apelación de 7 de abril de 2004, doc. WT/DS246/AB/R.

23. Reglamento (CE) n.º 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, DO L 169 de 30 de junio de 2005.

24. Según el artículo 9.3 del Reglamento son aquellos que: a) no estén clasificados por el Banco Mundial como países con ingresos elevados durante tres años consecutivos y cuyas cinco principales secciones de sus exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representen más del 75% del valor del total de sus exportaciones acogidas al SPG, y b) cuyas exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representen menos del 1% del valor del total de las exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG. Los datos que se utilicen para establecer la media de tres años consecutivos serán los disponibles a 1 de septiembre de 2004.

25. En concreto, la Convención Única de Estupefacientes (1961), la Convención de Sustancias Psicotrópicas (1971) y la Convención contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).

26. Véanse, por ejemplo, las declaraciones efectuadas con ocasión de la VII reunión del Diálogo especializado en materia de drogas celebrada en Bruselas el 21 de abril de 2004.

27. Véanse el capítulo de la doctora Esther Zapater sobre el marco general de las relaciones UE-CAN.

28. Doc. A5-0119/2004 de 26 de febrero de 2004, p. 13.

29. Documento 9283/00, párrafos 5.2 y ss.

30. DOCE L 287 de 21 de octubre de 1997.

31. En concreto, de la línea presupuestaria derivada de este Reglamento (línea B7-6210, que de hecho ya había sido creada con anterioridad, en 1988, según la iniciativa del Parlamento Europeo, sin una base jurídica específica, lo cual fue subsanado con la adopción del mencionado Reglamento) se destinaron 2 millones de euros a la creación en Venezuela de un Observatorio nacional sobre la drogas.

32. La línea presupuestaria es ahora la 19/02 /11.

33. *Annual Work Programme 2005 for Grants Under Chapter 190211 of the European Union Budget*, Europe Aid Cooperation Office, Bruselas 25 de noviembre de 2005.

34. Reglamento (CEE) n.º 443/92 del Consejo de 25 de febrero de 1992, DO L 52 de 27 de febrero de 1992. Los reglamentos de cooperación de ámbito geográfico se han visto afectados por la reorganización de los instrumentos financieros de cooperación al desarrollo. Véase al respecto el capítulo, en este mismo volumen, de la doctora Zapater.

35. http://ec.europa.eu/europeaid/projects/urbal/index_fr.htm

36. Documento elaborado por el Grupo de trabajo horizontal sobre drogas, *The EU Approach on Alternative Development*, 9597/06, de 18 de mayo de 2006.

37. En 2003 se calcula que el 87% de todas las ayudas destinadas por la Comunidad Europea relacionadas con las drogas se centró en proyectos de desarrollo alternativo. Hay una información concreta sobre todos los proyectos en el sitio web de Europaid, <http://ec.europa.eu/europaid>

38. Proyecto PRECAN, al que se han destinado 1,6 millones de euros.

39. Por ejemplo, el proyecto destinado a mejorar los sistemas cartográficos en Colombia, antes mencionado, está sirviendo al gobierno de este país para llevar a cabo sus acciones de erradicación forzosa.

40. Véase al respecto el documento del Consejo, *The EU Approach on Alternative Development: A Consensus View*, Draft, 13550/1/05 Rev 1.

41. Estas cuestiones están siendo analizadas de forma exhaustiva en un estudio sobre las relaciones entre Colombia y la Unión Europea se están desarro-

llando por parte de un grupo de investigadores vinculados al CIP; véase, con carácter general, el documento estratégico «La Unión Europea y Colombia: un enfoque alternativo», CIP-FUHEM, octubre de 2004.

42. DO C 168 de 8 de julio de 2005, p. 1.

43. *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, COM (2005) 636 final, p. 14.

44. Informe sobre una cooperación reforzada entre la Unión Europea y América Latina de 13 de marzo de 2006, doc. A6-0047/2006.

45. Véase, entre otros, el documento *Cuatro claves para el establecimiento de una zona andina de paz*, elaborado por el Grupo Sur Europeo y presentado al I Foro de la sociedad civil sobre las relaciones UE-CAN celebrado en Bruselas el 3 de marzo del 2005.

46. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados de la evaluación final de la estrategia de la UE en materia de drogas y del Plan de acción sobre droga (2000-2004), COM (2004) 707 final de 22 de octubre de 2004.

47. Este grupo se reúne aproximadamente una vez al mes y está integrado por representantes de todos los estados miembros y también de la Comisión. Se trata de lo que, en la jerga comunitaria, se denomina un «grupo interpilar», en el sentido de que aborda tanto cuestiones de competencia de la Comunidad Europea (que a su vez son discutidas también por otros grupos de trabajo como los relacionados con el ámbito de la salud o la economía) con cuestiones de naturaleza intergubernamental relacionadas con la política exterior y de seguridad Común o con la cooperación penal (ámbitos en los que también actúan grupos de trabajo específicos del segundo y tercer pilar).

48. Véase el documento del grupo horizontal drogas sobre *The Level of Funding and the Geographic and Thematic Distribution of EU Drug Projects*, 9376/06, de 8 de mayo de 2006.

49. Una postura favorable a esta posición quedó expresada por el Parlamento Europeo en su recomendación destinada al Consejo y al Consejo Europeo sobre la estrategia europea en materia de lucha contra la droga, de 15 de diciembre de 2004, doc. A6-0067/2004.

50. Doc. 15074/04, p. 12.

51. En este terreno se ha avanzado mucho, especialmente en lo que se refiere al establecimiento de disposiciones comunes mínimas relativas a los elementos constitutivos de actos delictivos y a las sanciones en el ámbito del tráfico de drogas.

52. Directiva 91/30 de 10 de junio de 1991, DOCE L 166 de 2 de junio de 1991.

53. Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2001/97 de 4 de diciembre de 2001, DO L 344 de 2 de diciembre de 2001.

54. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados de la evaluación final de la estrategia de la UE en materia de drogas y el Plan de acción sobre drogas 2000-2004, COM (2004) 707 final de 22 de noviembre de 2004, p. 12.

Bibliografía

- Armenta, A., M. Jelsma y P. Metal (2006), «Drogas ilegales: la búsqueda del equilibrio», en C. Freres y J. A. Sanahuja, *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, pp. 453-472.
- Bataller, F. (1999-2000), «Consideraciones sobre la política exterior de la Comunidad Europea de lucha contra la droga», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 5 (otoño/invierno 1999/2000), pp. 57-75.
- Cebada, A. (2005), «El sistema de preferencias generalizadas comunitario y la obligación de no discriminación en el marco de la OMC», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n.ºs 14/15, pp. 9-19.
- Estievenart, G. (2007), «La estrategia antidrogas de la Unión Europea y América Latina», en A. Camacho Guizado, ed., *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, OBREAL, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, pp. 13-38.
- Fernández, J. y A. Gordón (2004), «Un nuevo marco para el refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 17, pp. 7-46.
- Freres, C. y K. Pacheco (2004), «Desafíos de las relaciones UE-América Latina. ¿Otra asociación es posible?», *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 257-282.
- Jelsma, M. (2004), *Estrategias política y de cooperación de la Unión Europea en materia de lucha contra las drogas*, ponencia presentada en el seminario-taller «Balance y Perspectivas de las Relaciones Políticas y de Cooperación entre la UE y Colombia», celebrado en Lleida el 15 de julio de 2004.
- Labrousse, A. (2007), «La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina», en A. Camacho Guizado, ed., *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, OBREAL, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, pp. 39-59.
- López-Jurado, C. (2006), «El nuevo Sistema de preferencias arancelarias generalizadas. Comentario al Reglamento (CE) n.º 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias aran-

- celarias generalizadas», *Revista General de Derecho Europeo*, iustel, n.º 9, (febrero).
- Olesti, A. (2002), «La Unión Europea y la reducción de la oferta ilícita de drogas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 11 (enero/abril), pp. 113-152.
- Quentel, V. (2005), «Le schéma communautaire de préférences généralisées face aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce. L'affaire du régime spécial drogues», *Revue Belge de Droit International*, n.ºs 1-2, pp. 501-525.

La actuación de la Unión Europea en la zona andina en los ámbitos de la energía y los recursos hídricos

Esther Zapater Duque y Montserrat Pi

La gestión de los recursos naturales y el acceso a los mismos constituye un problema transversal cuya resolución es prioritaria en la estrategia de prevención de conflictos de la Unión Europea.¹ En este sentido, la estrategia regional para la Comunidad Andina 2002-2006, incluye como un eje específico para la consecución de una Zona Andina de Paz la gestión de los recursos.² La posición de la Unión Europea parte de constatar la interrelación entre desarrollo, pobreza y conflictos, y por ello otorga un papel fundamental a la política comunitaria de cooperación al desarrollo como instrumento privilegiado para conseguir a largo plazo una estabilidad estructural (Niño Pérez, 2006).

Aparte de la problemática ambiental,³ la energía, igual que el agua, no es un bien como los demás sino un recurso clave para la ordenación del territorio, sobre todo en infraestructuras que garantizan suministros básicos, tales como el agua potable o la electricidad. El acceso a una energía sostenible y la gestión de los recursos hídricos constituyen un potente factor de cohesión económica y social.

De la importancia que tanto los países europeos como los de América Latina otorgan a dichos sectores da buena cuenta la Declaración de Viena de la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, de mayo de 2006.⁴ En ella se menciona la necesidad de prestar especial atención a la cooperación en ámbitos relacionados con el medio ambiente, entre los cuales se cita específicamente la energía y el agua. Además, se dedica un apartado expreso a la cuestión energética, reconociendo la necesidad de una colaboración más estrecha en dicho sector.

En las páginas siguientes se analizará la acción cooperativa de la Unión Europea llevada a cabo en ambos sectores, poniendo de mani-

fiesto los objetivos que hasta ahora se han priorizado y los instrumentos efectivamente empleados.

1. La cooperación energética de la Unión Europea en la región andina

El acceso a la energía constituye una condición *sine qua non* de la lucha contra la pobreza, puesto que la energía no sólo interviene en todos los sectores clave del desarrollo, sino que ocupa un papel central en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la social, la económica y la medioambiental. En este contexto, los objetivos principales de un sector energético inscrito en la lógica de un modelo de desarrollo sostenible deben traducirse, de un lado, en la prestación de servicios energéticos básicos que permitan un abastecimiento energético seguro y asequible, adecuado para la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico; de otro, en la tecnología energética limpia y segura al efecto de tratar el cambio climático, la contaminación atmosférica urbana y otros peligros para la salud humana y el medio ambiente. Sin duda, un sector energético y una adecuada regulación de las cuestiones relacionadas con los recursos naturales constituyen un ámbito indispensable para el desarrollo económico, la estabilidad social y el cumplimiento de las obligaciones internacionales relacionadas con el medio ambiente, en especial el Protocolo de Kyoto.

Pese a que el papel esencial de la energía en las políticas de desarrollo es más que evidente, hay que reconocer que en los principales foros y organismos internacionales no siempre se le ha concedido la importancia debida.⁵ En los últimos años, y dado el contexto internacional, se está produciendo un cambio de perspectiva al que tampoco ha sido ajena la Unión Europea, que reconoce que la energía tiene un papel fundamental en su política de desarrollo,⁶ como así se desprende de la Iniciativa por la energía planteada por la Unión Europea⁷ en la cumbre de Johannesburgo en 2002, en el marco del Grupo de Río + 10, en la que se abordó de forma global la problemática del desarrollo sostenible.⁸ De todos modos, es preciso destacar que la instauración de mecanismos de cooperación energética por parte de la actual Unión Europea ya se remonta a los años ochenta.

La zona geográfica de América Latina posee un importante potencial energético que le permite situarse por peso propio en un lugar privilegiado entre las acciones de cooperación energética desarrolladas por la Comunidad Europea desde la década de los ochenta. En dicha zona, el escenario en el que deben implementarse las acciones comunitarias se halla sujeto a una realidad compleja y sumamente heterogénea. De un lado, aunque globalmente pueda considerarse que el escenario es energéticamente favorable, existe un importante desequilibrio entre recursos, utilización y producción, de modo que las reservas más importantes provienen de la electricidad y, en cambio, se observa un fuerte déficit en otras fuentes, como es el caso del petróleo. De otro, la situación también es heterogénea en cuanto a los países, pudiéndose distinguir diversos grupos: primero, aquel integrado por países exportadores netos (es el caso claro de México y Venezuela); segundo, aquellos que, pese a ser importadores netos, poseen un importante mercado potencial (Bolivia y Chile); tercero, el caso de Argentina y Brasil, países más o menos autosuficientes; por último un cuarto grupo, el más numeroso, integrado por países claramente importadores (Uruguay, Paraguay, América Central y las principales islas del Caribe). Las diferencias son, pues, muy marcadas y se aprecian especialmente en el área andina.

Esta heterogeneidad produce importantes desequilibrios que, a su vez, tienen una incidencia directa no sólo en el nivel de desarrollo sino también en el grado de cohesión económica y social puesto que, al fin y al cabo, la energía constituye un importante factor de ordenación del territorio.⁹ Una muestra de la complejidad del contexto energético parte de la constatación que la riqueza en recursos energéticos no conlleva necesariamente la erradicación de la pobreza (Beltrán y Zapater, 2007).

Las necesidades de una cooperación energética entre la CE y América Latina son, pues, variadas y exigen una estrategia susceptible de ser definida en dos palabras: profundización y ampliación (Zapater, 2002). Se trata de profundizar en los ámbitos tradicionales de cooperación (por ejemplo formación, refuerzo de equipos locales y apoyo a los institutos locales de investigación) pero también de extender esta acción dirigiéndola a resolver las necesidades de la región, tales como la consecución de la gestión racional de los recursos y las inversiones precisas para ello, así como la transferencia de tecnología comunitaria. Existe, pues, la necesidad acuciante de efectuar aquellas inversiones que, debido a la existencia de una importante deuda exterior, no se pueden llevar a cabo con fon-

dos locales. Todo ello, por supuesto, en el marco de un concepto de desarrollo sostenible y acorde con el medio ambiente.

El distinto nivel de desarrollo y, en definitiva, la heterogeneidad de estos países justifica que, por un lado, las acciones comunitarias se desarrollen a nivel bilateral, primando un enfoque casuista. Ahora bien, conscientes de que la magnitud de los retos que plantea el escenario energético supera ampliamente las fronteras nacionales, la propia CE fomenta la instauración de mecanismos de cooperación multilateral, celebrando acuerdos ya sea entre organizaciones con objetivos globales (Pacto Andino, Mercosur, Istmo centroamericano), ya sea apoyando la actividad de organizaciones específicas del sector, como en el supuesto de la OLADE (Organización Latinoamericana de la Energía).¹⁰ En este caso, como consecuencia de las circunstancias sociopolíticas y de las dinámicas surgidas del propio proceso de regionalización de la zona, la celebración de acuerdos bilaterales ha precedido a la implementación de la estrategia multilateral, hasta situarse en un momento en el que ambas coexisten y, en cierto modo se complementan.

La inserción de la cooperación energética en los vínculos convencionales

Tal y como ya se ha dicho, la cooperación energética ya fue incluida como un sector más de los ámbitos de la política comunitaria de desarrollo en los años ochenta. En este sentido, la Comunidad Europea ya incluyó la cooperación energética en el marco de los primeros acuerdos de cooperación económica y comercial¹¹ y con la inclusión, tras el TUE, de una política de cooperación al desarrollo, se produjo una mayor concreción de los ámbitos de cooperación económica importantes en el concepto de un desarrollo económico y social sostenible y duradero. En coherencia con este enfoque, el acuerdo firmado con los países del Pacto Andino en abril de 1993¹² incluía ya dos artículos relacionados con la energía: el 14, relativo al sector minero y el 15, dedicado a la «Cooperación en materia de energía», estableciéndose que:

Las partes contratantes reconocen la importancia del sector energético para el desarrollo económico y social y se muestran dispuestas a fortalecer la cooperación en materia de ahorro y de uso racional de la energía. Dicho refuerzo se referirá también al campo de la planificación energética, y atenderá a los as-

pectos medioambientales. Para lograr estos objetivos, las partes contratantes acuerdan promover:

- la realización de estudios e investigaciones conjuntas;
- los contactos habituales entre los responsables en el campo de la planificación energética (en lo que se refiere, entre otras cosas, a los balances energéticos y los estudios prospectivos);
- la ejecución de programas y de proyectos en la materia.

En este artículo, habitual en este tipo de acuerdos, se establecen las prioridades de la cooperación y los instrumentos para alcanzarlas, aunque se mantiene el tenor genérico de la disposición y de los compromisos asumidos en materia de energía. Dichas prioridades coinciden con los tres objetivos principales de la estrategia de la Comunidad para el sector energético en el marco de la política de cooperación al desarrollo: el fomento de la seguridad en el suministro, la participación en los mercados de energía de los países terceros (especialmente en los latinoamericanos) y la protección del medio ambiente global. La implantación de estos objetivos en relación con los latinoamericanos ha sido definido detalladamente en diversos documentos, donde se pone de relieve su interés geoestratégico, como en el Libro Blanco *Una política energética para la UE*,¹³ y en las directrices y prioridades adoptadas por el Consejo, como el Reglamento n.º 443/92 sobre ayuda financiera y técnica y la cooperación con los PVD-ALA,¹⁴ fundamentado a su vez en el artículo 308 TCE.

Del análisis de esta disposición se deducen dos cuestiones importantes. Por un lado, y respecto al contenido, se observa el interés comunitario por actuar en dos áreas materiales concretas: primero, priorizando el empleo óptimo de los recursos energéticos locales, buscando sustitutivos a las fuentes de energía importadas y mejorando al tiempo la eficacia de las unidades de producción existentes; segundo, la gestión del consumo de energía, presente y futuro, lo que permitiría la reducción de la presión sobre los recursos naturales, medioambientales y financieros. Interpretando estas actuaciones según el tipo de acuerdo en el que se hallan contenidas y con el tipo de competencia comunitaria que posee la CE en materia de cooperación al desarrollo, las coordenadas que debe cumplir la implementación de las medidas de cooperación energética son, desde un criterio estrictamente jurídico, básicamente las siguientes:

- a) la búsqueda del interés mutuo y la coparticipación de ambas partes para la puesta en marcha de proyectos. Dicha exigencia se halla claramente expresada en la parte programática de los acuerdos y se suele reiterar en el articulado concreto del texto;
- b) la complementariedad de las actividades comunitarias con las de los estados miembros. Tal y como ha sido concebida la política de cooperación al desarrollo y puesto que la CE no dispone de una competencia específica en materia de energía, la CE debería concentrar sus esfuerzos en aquellos proyectos que justifiquen la intervención comunitaria y no la actividad bilateral emprendida por los estados miembros. La intervención del principio de subsidiariedad es, en este ámbito, especialmente necesaria;
- c) la actividad comunitaria precisa también de una coordinación con otros organismos multilaterales que concurren en el mismo ámbito material de acción. Es el caso del Banco Europeo de Inversiones, la Agencia Internacional de Energía, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial; y
- d) perdurabilidad de las medidas. Lógicamente, puesto que el sector energético es uno de los ámbitos esenciales en un concepto de desarrollo económico sostenible, se halla igualmente sometido a la necesidad de que los proyectos iniciados puedan ser gestionados por las autoridades locales una vez finalizado el apoyo comunitario.

En el acuerdo de cooperación y diálogo político firmado por la Comunidad Europea y sus estados miembros y la Comunidad Andina y sus estados miembros, firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003, se incluye la cooperación energética en el artículo 11 dedicado a la cooperación en integración regional y se prevé la cooperación específica en materia de energía en el artículo 25 en los siguientes términos:

1. Las partes acuerdan que su objetivo conjunto será fomentar la cooperación en el ámbito de la energía, lo que incluye consolidar las relaciones económicas en sectores básicos como la energía hidroeléctrica, el petróleo y el gas, las energías renovables, la tecnología de ahorro energético, la electrificación rural y la integración regional de los mercados de

energía, teniendo en consideración que los países andinos ya están aplicando proyectos de interconexión eléctrica.

2. La cooperación podrá incluir, en particular, lo siguiente:
 - a) cuestiones de política energética, incluida la interconexión de infraestructuras de importancia regional, la mejora y diversificación de la oferta y la mejora del acceso a los mercados energéticos, incluida la facilitación del tránsito, la transmisión y la distribución;
 - b) la gestión y formación para el sector de la energía y la transferencia de tecnología y conocimientos especializados;
 - c) la promoción del ahorro energético, la eficiencia energética, las energías renovables y el estudio del impacto medioambiental de la producción y el consumo de energía; e
 - d) iniciativas de cooperación entre empresas del sector.

En cualquier caso, la efectividad de este acuerdo se halla condicionada al inicio de negociaciones de un nuevo tipo de acuerdo. Así, en la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, celebrada en Viena el 12 de mayo de 2006, se decidió impulsar un «proceso conducente a la negociación de un nuevo acuerdo de asociación, con diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo en materia comercial».¹⁵ Aunque en Viena no fue posible adoptar un compromiso concreto y definir un calendario al respecto,¹⁶ en julio de 2006 se acordó iniciar, a principios de 2007, las negociaciones que deberían culminar en la Cumbre prevista para mayo de 2008 en Lima.¹⁷ Este nuevo proceso debería conceder mayor importancia a la cooperación energética, tal y como se acordó en la Declaración de Viena.¹⁸

La implementación de los objetivos previstos a través de instrumentos financieros

La energía forma parte de la política de ayuda al desarrollo de la UE: algunos estados miembros prestan una atención significativa a la energía en sus programas de ayuda al desarrollo. A raíz de la reorientación en 2000 de las prioridades de la ayuda comunitaria al desarrollo, la energía no constituye una prioridad sectorial comunitaria. Sin embargo, la energía es esencial para sostener las actividades de seis ámbitos prioritarios de la cooperación al desarrollo comunitaria. Teniendo esto en cuenta, el

porcentaje de los proyectos de energía propiamente dichos en el importe global de la ayuda comunitaria al desarrollo desde 1990 ha sido inferior al 5% por término medio.¹⁹ Sin embargo, los proyectos energéticos financiados en el marco de los grandes programas de ayuda (MEDA, FED, ALA y TACIS, entre otros) han arrojado resultados no desdeñables en el desarrollo de este sector en numerosos países en vías de desarrollo y se han puesto en marcha varios programas específicos sobre energía. Además, el sector de la energía recibe, igual que en el pasado, importantes fondos procedentes de los recursos de ayuda comunitaria al desarrollo confiados al Banco Europeo de Inversiones (capitales de riesgo, adquisiciones de participaciones o préstamos, entre otros).

La implementación de los objetivos en materia de cooperación energética con la zona andina se ha producido básicamente a partir del ALURE, programa de cooperación energética entre la Unión Europea y América Latina aprobado en 1995, que se inscribe en las prioridades establecidas en el Reglamento 443/92 del Consejo, ya citado. El programa ALURE se clausuró en 2003,²⁰ tras dos fases de ejecución: ALURE I, la fase inicial del programa, que contó con una duración de dos años (1996-1997) y un portafolio de 13 proyectos acabados y una dotación comunitaria de 7 millones de euros y ALURE II, segunda fase, inscrita en una perspectiva más amplia, de cinco años (1998-2002), aportando una ampliación significativa al programa basada en un incremento de la contribución comunitaria a 25 millones de euros y una mayor flexibilidad en el procedimiento. ALURE se ha dirigido a un conjunto de actores (públicos, mixtos y privados) de los sistemas energéticos de la Unión Europea y de los países de América Latina.

El programa ALURE ha perseguido básicamente tres líneas de acción:

- Mejora de las prestaciones de las compañías de energía latinoamericanas en los ámbitos técnicos, económicos, financieros, y preferiblemente en los subsectores en auge —electricidad y gas natural— y promoción de los contactos comerciales con las compañías europeas, en particular, las pymes.
- Contribución a la adaptación de los marcos políticos, reglamentarios e institucionales, cuando sea necesario.
- Acciones con una perspectiva de desarrollo sostenible.

CUADRO 1
Países participantes

AL	EU
Argentina	Alemania
Bolivia	Austria
Brasil	Bélgica
Chile	Dinamarca
Colombia	España
Costa Rica	Finlandia
Cuba	Francia
Ecuador	Grecia
El Salvador	Irlanda
Guatemala	Italia
Honduras	Luxemburgo
México	Países Bajos
Nicaragua	Portugal
Panamá	Reino Unido
Paraguay	Suecia
Perú	
Uruguay	
Venezuela	

FUENTE: EuropeAid-Co-operation Office.

Entre los proyectos concretos hay que tener en cuenta los siguientes: entre los años 1996 y 2001 se han aprobado 25 proyectos con cerca de 100 participantes procedentes del sector del gas y la electricidad. El balance ha sido valorado positivamente por las instituciones comunitarias, considerando que ALURE ha apoyado los esfuerzos de los países latinoamericanos en busca de un suministro de energía más abundante y de mejor calidad, favoreciendo el acceso al mismo a las capas de población menos favorecidas, a la vez que minimizando el impacto medioambiental. Desde Bruselas se ha considerado que los proyectos han producido un importante valor añadido a sus beneficiarios, principalmente a causa de la transferencia de ideas, procedimientos e instrumentos extraídos del sector energético europeo y posteriormente adaptados al contexto latinoamericano. Por último, hay que tener en cuenta que el programa ALURE se ha completado con la financiación procedente de otros programas, ta-

les como Synergy²¹ o el Thermie.²² En concreto, el programa Synergy es un instrumento dedicado a favorecer la adopción de acciones de cooperación internacional en el sector de la energía. Su objetivo principal consiste en aumentar la eficacia energética, favorecer el desarrollo sostenible, mejorar la competitividad de las empresas comunitarias y reforzar la seguridad de abastecimiento gracias a una cooperación más estrecha en el sector energético entre la Comunidad y terceros países. Según la Decisión 1999/23/CEE, el programa Synergy se concentrará en las zonas geográficas a las que la Comunidad da prioridad en sus relaciones exteriores y contribuirá a lograr algunos de los objetivos de dichas relaciones. Dichas zonas son: Europa central y oriental; nuevos estados independientes (NEI); países terceros del Mediterráneo; América Latina, con énfasis en el Mercosur, Chile, México y Venezuela; Asia: China, India y los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN); y África. Es importante señalar, pues, que el programa Synergy, cuando se refiere a las prioridades geográficas en América Latina, no se refiere, también, al área de la región andina.

La efectividad de este tipo de instrumentos en la zona suscita un interrogante principal. Así, cuando desde la perspectiva de los países de la comunidad andina se cuestiona si los recursos han sido suficientes y que ello ha podido condicionar el cumplimiento de las expectativas de los objetivos en cooperación energética previstos en los instrumentos jurídicos, la Comisión afirma que el carácter secundario de la energía en las solicitudes de ayuda de los mismos países en vías de desarrollo constituye, de hecho, una limitación al desarrollo de la actuación comunitaria en este ámbito. En la Cumbre de Viena se acordó reforzar el financiamiento internacional del desarrollo en la zona, lo que sin duda supone un dato positivo.

La opción por el multilateralismo: instrumentos impulsados por la Unión Europea en el ámbito de la cooperación energética

La multilateralidad como estrategia en el ámbito energético presenta enormes ventajas para lograr una acción concertada que pueda resultar favorable para los países consumidores. De hecho, en el contexto energético actual la multilateralidad aparece como la única alternativa para asegurar abastecimientos y desarrollar mercados energéticos. Esta ten-

dencia, que en el caso de los países productores ha obtenido sus frutos en el ámbito del petróleo y del gas, no parece una alternativa fácilmente extrapolable a los países consumidores, dadas las conexiones que las distintas opciones energéticas plantean en términos de interés nacional y política exterior. Por parte de la Unión Europea los resultados obtenidos a la hora de actuar coordinadamente han sido limitados, especialmente hasta la década de los noventa, debido a las importantes discrepancias que presentan los estados miembros en sus opciones energéticas estratégicas. Con todo, la Unión ha impulsado algunas iniciativas en esta línea.

A) El Tratado sobre la Carta de la Energía (ECT)

En el año 1990 y prácticamente tras la caída del muro de Berlín, la Comunidad Europea impulsó un proceso innovador que culminó con la firma del Tratado sobre la Carta de la Energía el 17 de diciembre de 1994²³ por un total de 49 estados, además de las comunidades europeas que aparecen como partes firmantes y de los estados miembros.

El principal objetivo de esta iniciativa consistía en:

- crear un marco legal en el que las empresas privadas extranjeras pudieran operar con seguridad, con garantías para proteger sus inversiones al mismo tiempo que se conseguía un espacio en el que los materiales y los productos energéticos pudieran circular con libertad;
- avanzar en el ámbito de la seguridad de los abastecimientos, teniendo en cuenta la importancia de los recursos procedentes de zona del mar Caspio y de Rusia;
- contribuir a un mayor control del medio ambiente y de la seguridad en materia nuclear.

Uno de los aspectos más interesantes de este Tratado consiste en la aplicación de una visión horizontal en el tratamiento de la problemática de la energía. En este sentido, el ECT es el primer acuerdo que incluye disposiciones adecuadas para proteger inversiones, facilitar el comercio y garantizar el transporte en un ámbito material concreto al mismo tiempo, cubriendo de este modo prácticamente todas las facetas de un mismo sec-

FIGURA 1
Países firmantes del Tratado sobre la Carta de la Energía (1994)



Albania, Armenia, Austria, Australia, Azerbaiyán, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Chipre, Dinamarca, Estonia, Comunidad Europea, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mongolia, Moldavia, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusa, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Tayikistán, República de Macedonia, Turquía, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán, Reino Unido.

FUENTE: *The energy charter secretariat.*

tor económico de carácter estratégico y previendo incluso medidas para garantizar su cumplimiento.

El ECT no pretende regular o planificar las políticas energéticas de los estados parte en el convenio, aunque el conjunto de las normas en él contenidas responda a una determinada concepción económica basada en el liberalismo económico. Su campo de acción es más concreto: su principal objetivo reside en crear un marco legal en el que las empresas privadas extranjeras puedan operar con seguridad, con garantías para proteger sus inversiones al mismo tiempo que se consigue un espacio en el que los materiales y los productos energéticos pueden circular con libertad. Esta complementariedad de intereses aparece expresada en el texto.

El tratamiento integral y coordinado de cuestiones tales como el comercio, las normas sobre libre competencia y la libertad de tránsito constituyen un ejemplo más que evidente de hasta qué punto el ECT intenta

extrapolar su visión del mercado interior comunitario más allá de las fronteras de la Unión y en un ámbito tan significativo como la energía. El establecimiento de un régimen multilateral de protección de inversiones representa, en sí mismo, un hecho sin precedentes en el contexto internacional, básicamente por dos novedades principales: la extensión de la protección de las inversiones no sólo existentes, sino también a aquellas que están en fase de realización, llevando a cabo un objetivo aleatorio de promoción y la adopción de un enfoque multilateral en la protección de inversiones. Hoy por hoy la valoración generalizada sobre el establecimiento de un régimen de inversiones considerablemente amplio es que esto ha supuesto un logro importante en la creación de un marco seguro y estable, máxime si se tiene en cuenta que si bien los estados occidentales partes en el ECT habían contraído acuerdos bilaterales sobre inversiones, los países ex comunistas carecían de normativas similares.

La liberalización que prevé el ECT es un requisito indispensable para crear un clima lo suficientemente atractivo y estable como para atraer las inversiones que precisan estos estados a medio y largo plazo. Planteado en estos términos, hay que reconocer que el Tratado aporta, de un lado, una seguridad jurídica creciente a los inversores, otorgándoles el beneficio del trato nacional, introduciendo una obligación de transparencia en el trato de las inversiones y proporcionando a los países consumidores garantías de aprovisionamiento. De otro, las modalidades previstas para la puesta en marcha de la cooperación establecida en el Tratado (secretariado, conferencia ministerial, reconocimiento de mecanismos de arbitraje), aportan garantías de control, asegurando la continuación de un proceso interactivo, todos ellos aspectos exigidos por un inversor. Pero quizá uno de los aspectos más relevantes de esta dimensión europea consiste en la idoneidad que ofrece el ECT para acercar las economías de estos países a los principios y normas básicos del mercado interior y su funcionamiento. Así, este Tratado proporciona un ejemplo concreto para ir creando una mayor afinidad económica entre los países europeos, allanando el camino hacia una futura adhesión, aunque no sea a corto plazo.

Por tanto, y a pesar de que las limitaciones del Tratado de Amsterdam pusieron de manifiesto una vez más la dificultad existente entre los estados miembros para lograr acuerdos en este sector, no es menos cierto que la Unión Europea debate en distintos foros de negociación acerca de la conveniencia de ampliar el modelo del Tratado sobre la Carta de la Energía a otras zonas geográficas. Por ejemplo, en el programa de traba-

jo de la conferencia de Barcelona ya se contenían alusiones explícitas sobre la posible incorporación de los países mediterráneos al mencionado Tratado y menciones similares aparecen en relación con zonas como Asia y América Latina. Otra cuestión es si el ECT puede convertirse también en un instrumento útil más allá del contexto paneuropeo en el que fue concebido.

B) El Tratado constitutivo de la Comunidad de la Energía del sureste de Europa (CEESE)

El Consejo de Ministros de la UE acordó la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad de la Energía de la Europa del Sureste, junto con ocho países de la región (Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Serbia y Montenegro, Rumania, así como también la Misión de las Naciones Unidas que administra Kosovo), y que pretende establecer un marco legal único en lo relativo a los temas energéticos de la zona. El objetivo final es reforzar la estabilidad económica y política de la región y, al mismo tiempo, lanzar un mensaje político decidido a favor de una integración reforzada y un acercamiento más concreto de los países de la región con la Unión Europea. Asimismo, se pretende garantizar más seguridad de abastecimiento y diversidad energética. El Tratado CEESE se basa principalmente en el establecimiento de mecanismos nacionales transfronterizos y establece la obligación a los países del sureste de Europa de adoptar todo el acervo comunitario en este sector material. El Tratado fue firmado en Atenas el 25 de octubre de 2005 por el comisario responsable de Energía Andris Piebalgs, en nombre de la Unión.²⁴

La estrategia multilateral seguida en los dos tratados aquí descritos constituye una experiencia versátil que puede resultar útil como referencia a la hora de impulsar proyectos similares en el área andina. En el proceso de construcción comunitario, la energía se ha mostrado un sector idóneo para avanzar en la vía de la integración, aunque ciertamente no exento de dificultades. Tanto los logros como los aciertos suponen una fuente de conocimiento para tener en cuenta por parte de otros procesos de integración.

2. La cooperación en materia de recursos hídricos de la Unión Europea en la región andina

El marco general de la actuación de la UE: la importancia estratégica de la gestión del agua

Las políticas de gestión del agua han sido consideradas, desde hace años, como un elemento esencial tanto de la política comunitaria de cooperación al desarrollo como de su estrategia de prevención de conflictos. Destaca, también, la acción de la Unión Europea en diversos foros internacionales relacionados con esta temática.

Las instituciones comunitarias han reconocido que la distribución del agua será cada vez más conflictiva. Una mala gestión del agua que contribuya a su escasez (provocando, por ejemplo, sequías o desertización), combinada con la presión demográfica, puede impedir cumplir la satisfacción de las necesidades básicas para la vida humana. En este contexto, el hecho de que numerosos ríos, lagos y acuíferos subterráneos atraviesen fronteras nacionales constituye una fuente potencial de conflictos. Esto equivale a reconocer que la distribución de los recursos hídricos entre diferentes países debe formar parte de una estrategia de prevención de conflictos y merece una atención política en particular. Así pues, en la cooperación y la integración regional se deben tener en cuenta dichos problemas transfronterizos. El reto que conlleva el reparto del agua consiste en evitar los conflictos y en promover una cooperación pacífica entre los distintos intereses, tanto dentro de un mismo país como entre dos o más de ellos. En este sentido, la comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos insiste en la necesidad de apoyar desde la Comunidad acciones regionales para una buena gestión de los recursos hídricos compartidos.²⁵

Por otra parte, el acceso al agua y su gestión sostenible han sido reconocidos como un elemento esencial de la lucha contra la pobreza, objetivo básico de la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Ya en 1998, la Comisión hizo públicas una serie de directrices sobre la cooperación al desarrollo de los recursos hídricos, basadas en un enfoque estratégico de su gestión justa, eficaz y sostenible.²⁶ Posteriormente, la Comisión presentó una comunicación sobre la política de gestión del agua en los países en desarrollo que recoge las anteriores directrices,²⁷ haciéndose eco también de las posiciones del Parlamento Europeo en esta ma-

teria.²⁸ Las posiciones de la Comisión fueron recogidas por el Consejo, que en su resolución de 30 de mayo de 2002 resaltó la importancia de la gestión del agua en la política de desarrollo.²⁹ En los planteamientos que subyacen a estos documentos se refleja la evolución de las prioridades de la UE en su acción relacionada con el agua en los países en vías de desarrollo, desde un enfoque de proyectos muy técnicos en relación con el abastecimiento de agua hacia una visión más global, que incluye preocupaciones sociales y medioambientales.

La preocupación de la Unión Europea por los asuntos relacionados con los recursos hídricos se enmarca dentro del contexto del creciente protagonismo de esta cuestión en la escena internacional, partiendo del reconocimiento de la necesidad de abordar el tema del agua desde un planteamiento global y mundial, centrado en el desarrollo sostenible. Al respecto, es obligada la mención a la Declaración del Milenio, que promovió el concepto de reducción de la explotación insostenible de los recursos hídricos mediante estrategias regionales, nacionales y locales de gestión del agua y marcó el objetivo de reducir a la mitad para el 2015 la proporción de personas sin acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua salubre y asequible. Posteriormente, la Conferencia internacional de Bonn sobre agua dulce, celebrada en diciembre de 2001 en el marco del proceso preparatorio de la Cumbre mundial sobre desarrollo sostenible de Johannesburgo de 2002, formuló diversas recomendaciones sobre este tema y completó el objetivo del acceso al agua potable con el acceso a las instalaciones de saneamiento.

En la Cumbre mundial sobre desarrollo sostenible la Unión Europea se comprometió activamente a desarrollar los objetivos del milenio relacionados con el agua, tal y como habían quedado revisados en el Johannesburg Plan on Implementation, es decir, básicamente el acceso al agua y el saneamiento y la gestión integrada de los recursos hídricos. Este compromiso político se tradujo en la llamada «Iniciativa para el agua: agua para vida, salud, alimentación, desarrollo económico y seguridad»,³⁰ entre los objetivos de la cual figura reforzar la cooperación regional y subregional para contribuir al desarrollo sostenible y a la prevención de conflictos. La Iniciativa Europea para el Agua (en adelante, EUWI, siglas que se corresponden con su denominación en inglés y que son las que se han generalizado) se basa en la formulación de asociaciones estratégicas entre diversos actores, tanto gobiernos como sociedad civil y sector privado, y se ha desarrollado a través de un enfoque modular, diferenciando contex-

tos regionales y dentro de éstos prioridades temáticas. La EUWI pretende ofrecer una plataforma para coordinar e integrar las actividades ya existentes y futuras con el fin de mejorar la eficacia del desarrollo relacionado con el agua. Desde el punto de vista financiero se trata de mejorar la eficiencia de los recursos financieros ya existentes y de identificar mecanismos para atraer recursos adicionales. Los grupos geográficos que se consideraron prioritarios y con los que se firmó un acuerdo en la misma Cumbre de Johannesburgo son África y los países del Este de Europa, Cáucaso y Asia central (EECCA), mientras que se dejó para un segundo momento la zona del Mediterráneo y América Latina.

Las principales acciones que se han desarrollado hasta el momento en el marco de la EUWI han consistido, en primer lugar, en la puesta en marcha de una serie de proyectos relacionados con el agua en colaboración con los países ACP, proyectos a los que ha correspondido la designación de un importe de 500 millones de euros procedentes del FED. En segundo lugar, se ha prestado especial énfasis a los temas relacionados con el agua en la definición de las prioridades dentro del VI Programa marco europeo de investigación, partiendo del reconocimiento de que la investigación (y la capacitación) desempeña un papel esencial en la elaboración y difusión de un saber básico necesario para formular medidas y conseguir que éstas sean operativas. Por último, a un nivel ya bastante más general, se está haciendo un esfuerzo para incluir las cuestiones relacionadas con el agua en los documentos de estrategia nacional y en los de estrategia de reducción de la pobreza, lo que equivale a plantear la concreción en la práctica de la priorización de este tema dentro de la política de cooperación al desarrollo. En este sentido, las delegaciones de la Comisión en los diferentes países deben tener un papel clave.

Por lo que se refiere más concretamente a América Latina,³¹ hay que decir que este grupo geográfico está liderado por España, Portugal y México y ha empezado a desarrollarse en el II Foro iberoamericano de ministros de Medio Ambiente, celebrado en Bávaro, República Dominicana, en julio del año 2002. En cuanto a las prioridades temáticas en esta área geográfica, a los objetivos generales de acceso al agua potable y al saneamiento se han añadido otras dos nuevas líneas de trabajo: la prevención de fenómenos extremos, como inundaciones y sequías y gestión y mitigación de sus consecuencias, y el uso sostenible del agua en la agricultura. Dichos objetivos coinciden con el Plan de acción iberoamericano para la protección y el aprovechamiento sostenible de los recursos

hídricos. Asimismo, se ha decidido que en el desarrollo de estas líneas de trabajo se tendrán especialmente en cuenta una serie de elementos de carácter horizontal: las cuestiones de género y las relativas a los pueblos indígenas, la cooperación intrarregional y la transferencia de tecnología y la educación y disponibilidad de conocimientos para el público.

Por el momento, los trabajos de este grupo se han realizado partiendo de las estructuras de cooperación ya existentes, en concreto el Foro iberoamericano de ministros de Medio Ambiente y, a un nivel más técnico, la Conferencia iberoamericana de directores del agua.³² En el año 2005 se han realizado diversos estudios para clarificar las necesidades de la región y se ha constituido el grupo de trabajo, cuya primera reunión tuvo lugar en Cartagena de Indias en el mes de junio. En ella se decidió la creación de cinco subgrupos de trabajo, uno para cada línea de acción propuesta y otro transversal sobre seguimiento y evaluación. En el programa de trabajo elaborado³³ figura la colaboración con las organizaciones regionales de Latinoamérica y la propuesta de una serie de líneas de actuación para tener en cuenta en la realización de los proyectos o actividades que cabe realizar en la región. Los trabajos planificados se centran en actividades a nivel de cuenca hidrográfica, seleccionando algunas cuencas para actuar como pilotos. En este sentido se han considerado de especial interés las cuencas transfronterizas debido a la complejidad que conlleva su gestión. Debe juzgarse positivamente dicha elección, coherente con la estrategia de prevención de conflictos que, como ya se ha dicho, está presente en la política comunitaria de la gestión del agua.

La máxima expresión del compromiso político en torno a esta iniciativa la constituye hasta el momento la declaración sobre la ejecución de la asociación estratégica de Latinoamérica y la Unión Europea en materia de recursos hídricos y saneamiento, firmada en México en marzo de 2006 con ocasión del IV Foro mundial del agua.³⁴ En dicha declaración se recogen las cinco líneas de trabajo ya mencionadas, la importancia de la cooperación internacional en materia de investigación, y la necesidad de mejorar la coordinación y la armonización de políticas y actuaciones en los países latinoamericanos para incrementar la eficacia y eficiencia del uso de recursos e inversiones. Se destaca el desafío financiero que plantea el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio y de la Cumbre sobre el desarrollo sostenible para el abastecimiento del agua, saneamiento y gestión integrada de los recursos hídricos, y en este sentido se encarga al Grupo director de la iniciativa agua para la vida que pre-

pare un informe general que profile una estrategia financiera con futuras alternativas posibles para la asociación de América Latina y la Unión Europea. Sobre la base de los trabajos ya emprendidos se declara imprescindible desarrollar durante el período 2006-2007 planes de gestión y asignación integradas de recursos hídricos y de eficiencia en los usos del agua, planteando las actividades a escala de cuenca hidrográfica. La importancia política que los jefes de Estado y de gobierno conceden a dicha iniciativa ha sido de nuevo recogida en la Cumbre de Viena, en cuya declaración final no sólo consta el agua como un sector prioritario dentro del capítulo dedicado al medio ambiente,³⁵ sino que se dedica una mención específica a la importancia de la asociación estratégica AL-UE en el tema de recursos hídricos y redes de saneamiento firmada en el IV Foro mundial del agua.

El carácter inicial de la fase en la que todavía se encuentra la EUWI en su componente latinoamericana impide realizar valoraciones categóricas. Sin embargo, y en términos generales, los principales interrogantes que ya pueden plantearse giran en torno al impacto que puede tener dicha iniciativa si no se dispone de recursos financieros nuevos y específicos para sostenerla, así como a su capacidad de crear mecanismos que permitan la participación efectiva de los actores locales implicados, tanto públicos como privados.

Los instrumentos impulsados por la Unión Europea en la región andina

En los principales documentos que articulan las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina aparece mencionada como un ámbito prioritario de acción conjunta la gestión de los recursos naturales. En ellos encontramos el doble encaje del tema del agua mencionado en el apartado anterior, es decir, como parte integrante de la política de cooperación y como elemento de una estrategia de prevención de conflictos.

Así, el artículo 3 del acuerdo marco de cooperación de 1993 menciona como uno de los ámbitos de la cooperación económica la gestión duradera de los recursos naturales, juntamente con la protección del medio ambiente. Asimismo, la gestión de los recursos y las catástrofes naturales fue acordada como prioridad de acción con ocasión de la reunión de la comisión mixta CE-CAN en 1999. De manera más detallada, el

tema de los recursos naturales y en concreto el agua aparece recogido en el Acuerdo de diálogo político y cooperación de 2003, que lo enmarca en diferentes vertientes: dentro de la cooperación en materia de medio ambiente (artículo 38), en la cooperación en el ámbito de la salud (artículo 41) y en la cooperación referida a los pueblos indígenas (artículo 45).

Dicho Acuerdo de diálogo político y cooperación añade a esta dimensión de cooperación el enfoque de prevención de conflictos: en el artículo 9 se menciona la gestión regional de los recursos naturales compartidos como una de las actividades de cooperación en materia de prevención de conflictos. Por su parte, la Estrategia regional para la Comunidad Andina 2002-2006, señala la gestión de los recursos naturales como una de las posibles fuentes potenciales de conflictos que deben ser objeto de atención para contribuir a la construcción de una Zona Andina de Paz. Se reconoce que los problemas derivados de este ámbito amenazan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y ponen en peligro las bases de un desarrollo sostenible y la consolidación de democracias estables. En este contexto, la acción comunitaria se ha centrado especialmente en las medidas de prevención de catástrofes naturales.

Dichas prioridades se reflejan en proyectos concretos, financiados a partir de diferentes programas y líneas presupuestarias, que tienen por objeto los recursos hídricos. La mayoría de los proyectos están relacionados con el abastecimiento de agua y el saneamiento, tanto en medios rurales como urbanos,³⁶ pero cada vez son más los que abordan el ámbito más general de la gestión de los recursos hídricos. En este sentido destaca el Proyecto de gestión integrada y plan maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo,³⁷ que se distribuye entre Argentina, Bolivia y Paraguay. El objetivo general del mismo, cuya gestión incumbe a la Comisión trina nacional para el desarrollo de la cuenca del río Pilcomayo, consiste en mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la zona y de su entorno medioambiental, apoyándose en un refuerzo significativo del proceso de integración regional. Más específicamente se persigue profundizar en los conocimientos sobre las características hidrológicas y ambientales de la cuenca y definir las condiciones para una utilización racional de los recursos hídricos y de los suelos de la cuenca.

También en el ámbito de la investigación, el V Programa marco financió una serie de proyectos relacionados con la privatización de los servicios del agua (colaboración entre 13 equipos europeos, iberoamericanos, entre ellos Bolivia, y africanos, comparando casos empíricos y

alimentando la reflexión sobre opciones de políticas públicas), aspectos de saneamiento, salud pública y opciones tecnológicas para la prevención o depuración de aguas usadas, sobre deforestación y cambio del uso de los espacios con implicaciones sobre el agua y por último dos proyectos sobre El Niño que implican a Chile y Perú. Entre los proyectos financiados presenta especial interés desde una óptica de prevención de conflictos NEGOWAT, cuyo título reza *Facilitating negotiations over land and water conflicts in Latin America periurban upstream catchments: combining agent-based modelling with role game playing*, en el que participan Francia, Reino Unido, Bolivia y Brasil, por una duración de 34 meses y con una contribución de la Comunidad de 1.098.426 euros. La definición de prioridades dentro del VI Programa marco ha puesto el énfasis en la promoción de enfoques integrados de apoyo a políticas de gestión sostenible de aguas y a la mejora de la sinergia entre investigación, desarrollo y política del agua. En dicho Programa, la cooperación científica internacional en relación con problemáticas del agua se puede financiar a través de la participación de países en vías de desarrollo en las prioridades temáticas, básicamente la gestión integral de las cuencas y la gestión integral de las aguas urbanas, dentro de la prioridad «Desarrollo sostenible. Cambio global y ecosistemas».³⁸

A pesar de todas estas acciones ya emprendidas, nuestra hipótesis de trabajo parte de la afirmación de que la Unión Europea debería dar una mayor visibilidad a la política del agua en la futura estrategia regional de cooperación. Su apoyo a las autoridades nacionales y regionales, principales responsables de garantizar una gestión sostenible de los recursos hídricos, para que elaboren sus propias políticas y estrategias de gestión del agua, puede representar una contribución importante para conseguir una gestión de los recursos hídricos transfronterizos sostenible y justa. El intercambio de información, la capacitación y la transferencia de tecnología resultan clave. La Unión Europea debería prestar asistencia para preparar acuerdos de cooperación eficaces y coordinar cuestiones como la calidad y la cantidad del agua, así como las relaciones socioeconómicas y políticas correspondientes, de manera que se puedan superar los contenciosos sobre derechos y asignaciones para avanzar en la formulación de objetivos y beneficios viables.

En este sentido, la acción comunitaria puede reforzar los intercambios de conocimientos, experiencias y vínculos que existen entre los agentes europeos y los de la zona andina. El objetivo de dicho intercam-

bio debería ser la promoción del desarrollo de planes de gestión de cuencas hidrográficas, partiendo de los dos principios esenciales en los que se basa la política comunitaria de aguas: la gestión integrada de los recursos hídricos y la gestión de cuencas hidrográficas. En efecto, la Unión Europea considera que el mejor enfoque para garantizar el acceso a agua potable por parte de toda la población se basa en el concepto de gestión integrada de los recursos, con una fuerte participación pública que asegure la transparencia y el control en la gestión y la participación ciudadana en la misma. De hecho, la Comunidad posee una experiencia en la gestión de cuencas que es aplicable tanto a las cuencas nacionales como a las internacionales y que proporciona un marco para una buena gobernanza en el sector del agua. Esta experiencia se ha desarrollado a raíz de la aprobación en diciembre del año 2000 de la Directiva marco sobre el agua.³⁹ Esta Directiva, entre otros objetivos, exige que todas las partes implicadas en una cuenca gestionen su agua sobre la base de una cooperación al margen de las fronteras. La Directiva obliga a los estados miembros a determinar todas las cuencas hidrográficas y asignarlas a distritos hidrográficos. Las cuencas que se extiendan por el territorio de más de un Estado se incorporarán a un distrito hidrográfico internacional. Cada distrito debe tener una autoridad competente, que deberá elaborar un plan de gestión. Para la Comunidad, este enfoque promueve el desarrollo económico y la sostenibilidad institucional, así como la prevención de conflictos. De la complejidad del conjunto de medidas que exige la Directiva marco da buena cuenta el hecho de que se prevean para su plena consecución períodos relativamente largos, que pueden llegar hasta los quince años a partir de la entrada en vigor de la Directiva.

Como contribución a la prevención de conflictos, la experiencia europea podría servir para promover buenas prácticas de gestión integrada de los recursos aplicables en un contexto transfronterizo. Como se señala en el documento temático sobre Implementación de la gestión integrada de recursos hídricos (GIGH), elaborado por la Asociación Mundial del Agua para el IV Foro Mundial del Agua de México:

Obviamente, no hay planos ni recetas universales para lograr enfoques más integrados al desarrollo, gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos. No obstante, los países y comunidades pueden aprovecharse de las herramientas existentes y aprender los unos de los otros con base a sus experiencias —y, por lo tanto, podrán acrecentar sus probabilidades de tener éxito.⁴⁰

La experiencia de la Unión Europea puede ser un laboratorio en el que se base la cooperación con América Latina, partiendo de sus necesidades y especificidades. Se trata, en definitiva, de traducir las propuestas y los objetivos que se han formulado en la Iniciativa agua para la vida en proyectos concretos que impliquen a las comunidades andinas, con unos recursos financieros a su disposición que hagan creíbles los compromisos políticos.

En definitiva, en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, como en los recursos energéticos, la acción de la Unión Europea en la zona andina se halla en un estadio inicial. El contexto actual, tal y como se desprende de las declaraciones efectuadas en la Cumbre de Viena, parece apuntar a una intensificación a corto plazo de la cooperación en ambos sectores. Ahora bien, los retos y dificultades a los que se enfrentan los procesos de integración a ambas orillas del Atlántico marcarán el ritmo de implementación de la asociación estratégica UE-AL.

Notas

1. COM (2001) 211 final, de 11 de abril de 2001, Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos.
2. Estrategia regional para la Comunidad Andina 2002-2006, adoptada por la Comisión en mayo de 2002, p. 16.
3. La importancia de garantizar la sostenibilidad, tanto por lo que respecta a la energía como a los recursos hídricos, ha sido reconocida en la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo, *Hacia una asociación global a favor del desarrollo sostenible*, COM (2002) 82 final, de 13 de febrero de 2002.
4. Páginas 10-13 de la Declaración, que puede encontrarse en http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/docs/declaration_es.pdf.
5. Un claro ejemplo de que la energía ha estado ausente mucho tiempo de algunas importantes iniciativas internacionales lo constituye la Conferencia de Doha, cuyo programa de desarrollo no alude específicamente a la cuestión de la energía. Tampoco la Agencia internacional de la energía, por su parte, ha dedicado una atención específica a la necesidad de una cooperación energética con los países en desarrollo.
6. En clara coincidencia con los objetivos del Milenio (declaración de la ASGNU 55/2 de 8 de setiembre de 2000) y con los sectores prioritarios de la política comunitaria de desarrollo de la Unión.

7. <http://www.euei.net>.

8. Esta iniciativa se refiere a la cooperación en los ámbitos de la energía y el desarrollo con el fin de contribuir a la erradicación de la pobreza, a través del aprovisionamiento de fuentes de energía fiables, la mejora de la eficiencia energética, las tecnologías propias, el desarrollo de fuentes de energía renovables y alternativas y la creación de capacidades institucionales. Véase COM (2002) 408 final, de 17 de julio de 2002, comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la cooperación energética con los países en desarrollo.

9. En este sentido, uno de los problemas que se producen en países con importantes desequilibrios en el acceso a la energía, especialmente en el caso de la electricidad, es el del éxodo de las poblaciones rurales hacia centros urbanos, en los que suelen producirse situaciones de extrema pobreza.

10. La OLADE, con sede en Quito, fue creada el 2 de noviembre de 1973 mediante la firma del Convenio de Lima por 22 países, en el marco de la Tercera cumbre latinoamericana de ministros de Energía y Petróleo. La entrada en vigor del acuerdo se produjo el 18 de diciembre de 1974 y el secretariado permanente comenzó a ser operativo en 1975. Surgida en plena culminación de la crisis energética, fruto del boicot decretado por la OPEP, esta organización es una entidad pública internacional de cooperación, coordinación, asesoría y con el propósito principal de conseguir la integración, conservación, aprovechamiento racional, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la región. Actualmente, los miembros de la OLADE son 26: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad-Tobago, Uruguay y Venezuela.

11. Acuerdo de 17 de diciembre de 1983, concluido mediante Reglamento (CEE) n.º 1591/84 del Consejo, de 4 de junio de 1984, *JOCE L* 153, de 8 de junio de 1984, p. 1 (EE vol. 20/11, p. 83).

12. Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, firmado el 23 de marzo de 1993, *DOCE L* 63, 12 de marzo de 1999, p. 39 y *DOCE L* 127, de 29 de abril de 1998, p. 10. Este acuerdo se celebró sobre la base de los artículos 113-235 (actuales 133-308).

13. COM (95) 682 final, de 13 de diciembre de 1995. Objetivos reiterados en el Libro Verde, *Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final, de 8 de marzo de 2006.

14. Por ejemplo, Reglamento CEE 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, *DOCE L* 52, de 27 de febrero de 1992, p. 1; decisión n.º 1110/94/CE, de 26 de abril de 1994, relativa al Cuarto programa-marco de la Comunidad Europea para acciones comunita-

rias en materia de investigación y desarrollo tecnológico y demostración (1994-1998), *DOCE L* 126, de 18 de mayo de 1994, p. 1.

15. Declaración de Viena, mayo de 2006.

16. «La Cumbre europea latinoamericana en Viena», en FRIDE, Democracia en contexto, mayo de 2006.

17. Dicha decisión fue adoptada por la CE y la CAN tras firmar un documento en Bruselas que ponía fin al proceso de evaluación técnica sobre el grado de integración de la CAN.

18. En el punto 29 se establece: «Reconocemos la necesidad de una colaboración regional e internacional más estrecha en el sector energético. [...] Reconociendo el derecho soberano de los países de gestionar y de regular sus recursos naturales, proseguiremos y consolidaremos nuestra cooperación a fin de establecer un marco comercial y equilibrado y regímenes normativos más compatibles. Subrayamos la importancia de desarrollar e invertir en las infraestructuras energéticas necesarias para garantizar la disponibilidad y el acceso a sistemas energéticos fiables y asequibles. Se deberán mantener esfuerzos e incrementar la cooperación para acelerar el desarrollo de tecnologías energéticas medioambientalmente sostenibles».

19. Esta cifra es un promedio que cubre unos porcentajes muy diferentes según las regiones.

20. Como ya se ha dicho, debido a que tanto la política de cooperación al desarrollo como los instrumentos para implementarlos se hallan en fase de reestructuración, este programa no ha sido renovado.

21. Reglamento (CE) n.º 701/97 del Consejo, de 14 de abril de 1997, por el que se aprueba el programa destinado a fomentar la cooperación internacional en el sector energético, *DOCE L* 104, de 22 de abril de 1997, p. 1. Reglamento (CE) n.º 2598/97 del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, relativo a la prórroga del programa destinado a promover la cooperación internacional en el sector energético - Programa Synergy, *DOCE L* 351, de 23 de diciembre de 1997, p. 16. Prorrogado a su vez por la decisión 1999/23/CEE del Consejo, de 14 de diciembre de 1998, por la que se aprueba un programa plurianual destinado a fomentar la cooperación internacional en el sector de la energía (1998-2002) - Programa Synergy II DO L 7 de 13.1.1999.

22. Reglamento (CEE) n.º 2008/90 del Consejo, de 29 de junio de 1990, relativo al fomento de las tecnologías energéticas en Europa (programa THERMIE), *DOCE L* 185, de 17 de julio de 1990, p. 1.

23. *BOE* n.º. 117, de 17 de mayo de 1995, p. 3786. Con el fin de valorar los términos finales del Tratado, véanse los siguientes documentos: Propuesta y proyecto de la Comisión para la firma y aplicación provisional del Tratado, *DOCE C* 344, de 6 de diciembre de 1994, p. 1, COM (94) 405 final y *Boletín de la UE*, 1994/9, punto 1.2.108. Dicha propuesta fue modificada posteriormente

por la Comisión, *DOCE C 372*, de 28 de diciembre de 1994, COM (94) 557 y *Boletín de la UE*, 1994/11, punto 1.2.1993. Acuerdo de las partes contratantes sobre el proyecto de Tratado, *Boletín de la UE*, 1994/6, punto 1.2.107.

24. DO L 198, de 20 de julio de 2006.

25. Comunicación relativa a la prevención de conflictos, COM (2001) 211 de 11 de abril de 2001.

26. DG Desarrollo, 1998, Directrices de la cooperación para el desarrollo de los recursos hídricos. Hacia una gestión sostenible de los recursos hídricos. Un planteamiento estratégico.

27. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Política de gestión el agua en los países en desarrollo y prioridades de la cooperación de la Unión Europea al desarrollo, COM (2002) 132 final, de 12 de marzo.

28. Parlamento Europeo, DG de Estudios, 2000: el agua y el desarrollo en los países en desarrollo.

29. Doc. 9696/02.

30. Para una visión general de los objetivos y planteamientos de dicha Iniciativa puede consultarse la publicación de la Comisión *Water for Life. EU Water Initiative. International Cooperation-From Knowledge to Action*, OPOCE, Luxemburgo, 2003.

31. Los documentos clave sobre la componente latinoamericana de la EUWI pueden encontrarse en <http://www.euwi.net>.

32. Estas estructuras deben interrelacionarse con el entramado institucional general de la EUWI. Una descripción de todo este conjunto puede encontrarse en el Documento Programa de la componente latinoamericana de la EUWI, versión 031014/LAWI.

33. Documento de 10 de marzo de 2005, <http://www.euwi.net>.

34. Puede encontrarse en <http://www.euwi.net>.

35. Declaración de Viena, *op.cit.*, p. 10. Ya en anteriores encuentros AL-UE encontramos también menciones a la importancia estratégica de los recursos hídricos, como en la cumbre de jefes de Estado y de gobierno UE-AL de Guadalajara en 2004 y más recientemente en la Cumbre iberoamericana celebrada en Salamanca en octubre de 2005.

36. A título de ejemplo puede mencionarse el Proyecto de agua y saneamiento en el departamento de Pando, en Bolivia, cuyos objetivos son la mejora del estado de salud y de las condiciones de vida de los habitantes de dicho departamento, prevenir enfermedades de tipo endémico y reducir la mortalidad infantil. Con una duración de cuatro años, la aportación de la Comunidad Europea es de 6 millones de euros (referencia BOL-B7/310-97/406). Un proyecto similar es el de rehabilitación de las redes de agua potable y saneamiento de la ciudad de Santa Cruz, también en Bolivia, con una contribución comunitaria de 20 millones de euros (referencia BOL-B7-310/97/029).

37. La contribución comunitaria, para una duración prevista de seis años, asciende a 12.600 millones de euros (referencia ASR/B7-3100/99/136).

38. Ya hay proyectos que hermanan cuencas en Europa y en países en desarrollo, como TWIMBAS, que tiene como objetivo colmar vacíos en el conocimiento de métodos para la implementación armónica de la gestión integrada en cinco cuencas: dos en Europa y tres en África, EECCA y América Latina.

39. Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DO L 327 de 22 de diciembre de 2000.

40. Implementación de la gestión integrada de recursos hídricos (GIGH), p. 58, http://www.worldwaterforum4.org.mx/uploads/TBL_DOCS_90_10.pdf.

Bibliografía

- Beltrán, S. y E. Zapater (2007), «Energía y desarrollo en Sudamérica: opciones para Bolivia y Venezuela», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 0, (2007/1), pp. 263-279.
- Niño Pérez, J. (2006), «La política de prevención de conflictos de la Unión Europea tras el 11 de setiembre de 2001», *Cuadernos europeos de Deusto*, n.º 34, pp. 129-147.
- Zapater Duque, E. (2002), *La Unión Europea y la cooperación energética internacional*, Dykinson, Madrid.

Países andinos y recursos hídricos compartidos: una vía a la paz en construcción

Susana Beltrán

La Comunidad Andina parte de la base de que los recursos hídricos son, además de motor de desarrollo, fuente de vida en la región en consonancia con los principios propugnados en las Naciones Unidas. En el IV Foro mundial del agua, celebrado en marzo de 2006, se ha vuelto a advertir que las guerras del futuro serán guerras por el agua y aunque en la zona andina sea difícil imaginar un escenario bélico provocado por la escasez de recursos hídricos (desde el Amazonas hasta los acuíferos situados en la cordillera de los Andes aseguran la supervivencia de la población) hay que tener en cuenta que los principales caudales de agua son compartidos por varios países y esto sí puede ser motivo de conflicto. Es evidente que las acciones intencionadas o fortuitas de un país pueden afectar al resto (exceso de riego, desviación del curso de agua, vertidos contaminantes, sobreexplotación de recursos vivos) y ocasionar algún que otro problema. Además, en ciertos casos todavía se discute la titularidad sobre alguna parte del recorrido del recurso hídrico.

En suma, en este capítulo se identifica, en el ámbito de los recursos naturales hídricos, factores susceptibles de poner en peligro o que ya han afectado a las relaciones interestatales de los países de la zona andina. Posteriormente se analiza qué función desempeña, o podría adquirir, la cooperación hídrica desarrollada en la zona andina a partir de experiencias bilaterales y de iniciativas provenientes de las organizaciones regionales de integración, especialmente la Comunidad Andina y la Comunidad Sudamericana de Naciones en la consecución de una Zona de Paz. Se trata, por tanto, de escoger entre todos los temas desde los que se puede abordar el agua, sólo los que afectan a los recursos hídricos compartidos considerados, su vez, un reto más en el manejo de aguas de las Améri-

cas.¹ Ampliar el campo de estudio, esto es, abarcar todos los ángulos de un mismo recurso natural hubiera desbordado con creces las dimensiones de este trabajo.

Esto no significa que aquí no se tengan en cuenta otros problemas tan complejos relacionados con los recursos hídricos como la falta de gobernabilidad, la pobreza, la contaminación o la gestión integrada del agua, sino que sólo se hará desde una perspectiva colateral. Qué duda cabe de que el acceso al agua potable en tanto que derecho humano se ve afectado, por ejemplo, si las tensiones o la falta de cooperación entre países que comparten los mismos recursos hídricos impiden dicho acceso o lo dificultan.

Así pues, las preguntas que se van a tratar de responder a lo largo del capítulo son dos: la primera, si la cooperación hídrica puede actuar como instrumento de prevención y resolución de conflictos territoriales. La segunda, en qué medida este tipo de cooperación material contribuye al establecimiento de una Zona de Paz.

1. Panorámica de los recursos hídricos andinos

En la región andina se encuentran algunas de las mayores cuencas hidrográficas del planeta; entre ellas destaca el sistema amazónico, que se sitúa en primer lugar tanto por la dimensión de su cuenca como por la cantidad de sus caudales promedio y constituye una de las regiones más húmedas del mundo. Sin embargo, la distribución natural del curso del agua no coincide con la distribución de la población ni su riqueza se traduce en desarrollo económico.²

Ciertamente, a pesar de que los recursos hídricos en esta zona geográfica son considerables —piénsese en los ríos Amazonas u Orinoco—, ocurre que en un mismo país conviven regiones extremadamente áridas (se estima que grandes partes del centro y norte de Chile, Bolivia y Perú son áridas o semiáridas) con otras muy húmedas y la mayor parte de los estados se enfrentan a períodos de sequías e inundaciones. La diferencia de disponibilidad de agua entre estos ecosistemas se aprecia de forma ejemplificadora entre la precipitación pluvial del Chocó colombiano, que recibe más de 9.000 mm anualmente, y la de desiertos como el de Atacama, que apenas tienen precipitación.

Por otra parte, los contrastes entre la disponibilidad natural del agua y la distribución geográfica de la población, así como su correspondiente actividad económica (principalmente riego agrícola) hacen que sea muy difícil la gestión de los recursos hídricos; en un mismo país conviven sistemas hidrológicos vírgenes, de gran potencial, con otros sometidos a un intenso aprovechamiento donde los problemas de escasez, contaminación y conflicto van en aumento. En estos últimos la actividad minera, en rápido desarrollo, está afectando a los ecosistemas de agua dulce, tanto por la realización de actividades cotidianas como por las sobrevenidas de forma accidental; en Bolivia, por ejemplo, este problema empieza a ser acuciante.

En suma, cabe señalar que la demanda por agua ha crecido espectacularmente en la región andina debido al aumento demográfico, la actividad industrial, el turismo y el riego agrícola sin que se hayan previsto, en muchos casos, sistemas de extracción de agua sostenibles para el medio ambiente y adecuados para satisfacer todas estas necesidades. En particular, pese a que el riego sigue siendo un elemento primordial para la lucha contra la pobreza en el medio rural, los sistemas de conducción y el método de riego empleados en la agricultura rural resultan bastante ineficientes. Esto se complica por el bombeo de acuíferos incontrolado que está alcanzando dimensiones alarmantes en cuanto al agotamiento de reservas, poblaciones desatendidas para abastecer a otras y deforestación en áreas que no habían padecido sequías, en definitiva ocasionando daños irreparables para el ecosistema y la población. Esta falta de control llevada a un grado extremo que implique, incluso, la modificación del ciclo del agua en el ámbito local o regional, puede generar profundas alteraciones en el interior de un país y tal vez afectar a varios estados.

La búsqueda de soluciones a estos fases es tarea harto compleja. Los programas internacionales y regionales para el desarrollo de algunas zonas de los países andinos establecen fases de rehabilitación y modernización que tratan, entre otras, de aprovechar los sistemas de riego ya existentes en aras a una mayor eficacia y respeto a los usos tradicionales. En algunos países, el aumento de la superficie de riego se ha condicionado al mejoramiento previo de la eficiencia en el transporte, distribución y aplicación, así como el mejor aprovechamiento del agua. Sin embargo, a veces las necesidades para acondicionar previamente estos poblados rurales son tan elevadas que después apenas queda financia-

ción para destinarla al riego u otros usos del agua. A su vez, los desastres naturales que padece periódicamente la región andina, incluidos los provocados por fenómenos meteorológicos graves como inundaciones o sequías, condicionan la viabilidad de algunos de estos proyectos.

A este conjunto de dificultades se ha de sumar que los países andinos que comparten recursos hídricos a menudo no valoran suficientemente estrategias basadas en la denominada visión integrada de la cuenca que consiste, según la Asociación Mundial para el Agua, «en un proceso que promueve la gestión y el aprovechamiento coordinado de los recursos hídricos, la tierra y los recursos naturales relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales».³ Esta concepción de la cuenca, a pesar de que no existe una definición consensuada, también se extiende a los recursos hídricos que discurren por varios países; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas sostiene que, en todo caso, el sistema integrado comprende la gestión de cuencas, acuíferos o sistemas hídricos interconectados.⁴

Diversos estudios demuestran que el uso y manejo insostenible del recurso propicia su deterioro en términos de calidad y cantidad, de tal manera que a medida que éstos disminuyen se acrecientan las tensiones provocadas por los distintos usos y usuarios. Desde esta perspectiva, el aumento de conflictividad relacionada con los recursos hídricos puede afectar al propio desarrollo del país, a su gobernabilidad general y a sus relaciones internacionales sobre todo cuando, además, dichas cuencas se comparten.

En efecto, la mayoría de los países andinos comparte cuencas o, para usar una terminología jurídico-internacional complementaria, tienen en común cursos de agua internacional.⁵ Las respectivas poblaciones se abastecen de estos recursos hídricos por lo que resulta enormemente importante afrontar de forma conjunta aspectos como la contaminación, el vertido de residuos o la conservación de las especies autóctonas. Sin embargo, para implementar estos ámbitos se requiere que la soberanía sobre cada una de las partes que comprende el recurso natural no se discuta a fin de no entorpecer decisiones futuras sobre la mejora de sus condiciones. Y en el caso que no haya discrepancias sobre su titularidad, debería existir una sólida cooperación para abordar los problemas del recurso hídrico compartido.

Lograr una gestión integrada de cuencas ha sido una de las últimas propuestas acordadas en el seno de la Comunidad Andina a partir de la elaboración de una estrategia común para los recursos hídricos, incluyendo las principales cuencas hidrográficas, e impulsar el manejo integral de recursos hídricos especialmente en cuencas hidrográficas transfronterizas.⁶ Sin embargo, esta organización tendrá que sortear una serie de dificultades aun cuando en algunos casos se hayan creado organismos de cooperación, a tenor de los tropiezos que están teniendo en otras latitudes, tales como falta de apoyo de los gobiernos, insuficientes recursos, desconcierto sobre los respectivos roles, rivalidades institucionales o falta de continuidad de autoridades políticas y técnicas. Con todo en el seno de la organización andina se ha resaltado la necesidad que tienen sus miembros de llevar a cabo políticas de desarrollo sostenible ante la evidencia irrefutable que las cuencas más importantes se reparten entre varios territorios soberanos. En particular la Comunidad Andina está desarrollando acciones concertadas en el manejo de recursos hídricos, agua y saneamiento.⁷ Asimismo, ha concertado acuerdos con organismos regionales o bilaterales dedicados a los recursos hídricos tales como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) o la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT).

Con todo y pese a la destacable labor realizada hasta ahora por la Comunidad Andina, no existe un acuerdo marco de carácter regional que estipule un conjunto de obligaciones mínimas para las partes en materia de gestión de aguas compartidas. En este sentido, puede resultar de singular importancia disponer de un conjunto de principios comunes que permitan orientar la gestión conjunta de las aguas de las cuencas transfronterizas de la región andina. Por esta razón, la consecución de los propósitos señalados en la Agenda andina 2006-2010 sobre los recursos hídricos puede resultar crucial en el futuro.

En efecto, desde hace algún tiempo se ha empezado a tomar conciencia de las potencialidades de los recursos hídricos que se consideran «estratégicos para el futuro» (Lahoud, 2005: 4). Los recursos hídricos pueden ser fuente de problemas territoriales y al mismo tiempo clave para la estabilidad de la zona y consecuentemente su progreso. El aprovechamiento sostenible de los principales sistemas hidrográficos como el Orinoco (que linda entre Venezuela-Colombia), el lago Titicaca (que comparten Perú-Bolivia) y el Amazonas (que comparten los miembros de la Comunidad Andina) es fundamental. A continuación se muestran

algunos de los problemas que repercuten en la utilización compartida del recurso hídrico:

- Disputas por la soberanía del recurso hídrico (Chile-Bolivia).
- Tensiones interestatales por el uso del recurso hídrico a su paso por un Estado sin tener en cuenta los derechos soberanos del resto de países (Perú-Bolivia).
- Deficiente sintonía política que incide negativamente en las posibilidades de colaboración sobre el recurso hídrico (Colombia-Venezuela).
- Escasez de recursos económicos para implementar medidas conjuntas en beneficio de los recursos hídricos compartidos (Colombia-Venezuela/ Ecuador-Perú).
- Recursos hídricos compartidos todavía sin delimitar (Colombia-Venezuela).

Para tratar de ejemplificar algunos de estos problemas se ha escogido dos ámbitos: el primero, analizar algunos recursos hídricos compartidos de la cordillera andina por la conflictividad territorial que todavía hoy presentan, incluso aunque los correspondientes países hayan suscrito acuerdos de cooperación; y el segundo analizar, por una parte, la situación del río Amazonas y sus afluentes que comparten todos los países de la Comunidad Andina y, por otra, hacer una breve mención a la situación particular vivida en la frontera Ecuador-Perú.

2. Algunos problemas por el control de los recursos hídricos compartidos en la cordillera andina

Sistema Titicaca-Desaguadero-Poopo-Salar

Los recursos hídricos compartidos de las áreas transfronterizas del sur de Bolivia son, en términos generales, problemáticos (Titicaca, Silala, San Pedro, Inacaliri, Turi, Caguana, Ollague, Chiguana, Lauca y Mauri); a veces su utilización genera tensiones entre Bolivia, Perú y otras también Chile. Pese a que desde 1957 el sistema hidrográfico del Titicaca se ha considerado un condominio indivisible en el que las dos partes, Perú y

Bolivia, tienen los mismos derechos respecto al aprovechamiento del recurso, persisten algunas dificultades especialmente con el río Mauri, que es uno de los que comportan más conflictos. Este río nace en Perú y está compuesto por varios afluentes que nacen en este mismo país: Chiliculco, Kallapuma, Mamuta, Chiluyo, Caño, Pucarani, Uchusuma, y afluentes que provienen de Chile, Caquena, Putani, discurriendo después por Bolivia. Desde hace tiempo se vierten acusaciones contra Perú por el trasvase del cauce principal de este río y del Uchusuma en beneficio de este país y de Chile cuyo trasvase causa daños, como la privación del agua del río, en el riego de las áreas adyacentes, en la pesca y en el ganado, entre otros.⁸ El Comité para la defensa del lago Titicaca, río Desaguadero y la biodiversidad, compuesto por representantes de campesinos que viven en la zona considera, además, que el desvío de estas aguas constituye una vulneración de la soberanía de Bolivia.⁹

Desde el punto de vista jurídico, la Autoridad Binacional Autónoma del sistema hídrico del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y Salar de Coipasa (en adelante ALT) es el organismo que tiene capacidad para actuar sobre este tema (Crespo, 2004). Mediante notas reversales, respectivamente de 12 de diciembre de 1992 y de 18 de mayo y 15 de junio de 1993, Perú y Bolivia acordaron la creación de la ALT, entidad de derecho público internacional con autonomía de decisión (art. 1, estatuto ALT), que inició sus actividades en 1996. Entre sus objetivos se establece la elaboración y aplicación de normas sobre ordenamiento, manejo, control y protección en la gestión del agua del sistema hídrico mencionado, en adelante sistema hídrico TDPS.

En particular la ALT, respecto al problema del río Mauri, inició consultas para averiguar en qué situación se encuentra este recurso natural y establecer posibles daños por el presunto desvío de sus aguas. Paralelamente a estas gestiones, Perú y Bolivia ordenaron en junio de 2003 la creación de una «Comisión técnica binacional» para que estudiara, en concreto, el caso del río Mauri y encontrara soluciones satisfactorias para ambas partes. En este período dicha Comisión ha ordenado la elaboración de informes *in situ* que todavía no han aportado conclusiones taxativas. Mientras tanto, en junio de 2004 se celebró una audiencia pública promovida por la ALT en la que se expuso que efectivamente había trasvases en territorio peruano del cauce principal del río Mauri y del Uchusuma. En concreto, se está ejecutando un nuevo canal de 45 km que une Chuapalca con Uchusuma, cuya finalidad es captar aguas adicionales del

río Mauri antes de su ingreso en territorio boliviano. Sin embargo, la ALT ha considerado que estas obras son factibles pero que deberán desarrollarse sin dañar la ecología de la zona, conclusiones que no han satisfecho a todos los sectores afectados.¹⁰

Aparte del río Mauri, la gestión de la ALT ha sido también discutida en relación con las obras de dragado que se están desarrollando en torno al lago Titicaca. Uno de sus críticos ha sido el doctor Jaime Argollo, experto en paleoclimatología de la Facultad de Ciencias Geológicas de la Universidad Mayor de San Andrés, que sostiene que «el modelo de gestión que promueve la ALT no tiene en cuenta el auténtico sistema hidrológico de la cuenca del altiplano, por lo que podría perjudicar por falta de agua a la cuenca del río Desaguadero y a su población».¹¹ En particular considera que «los proyectos de trasvase de aguas desde la cuenca del altiplano a la cuenca del Pacífico a fin de convertir en vergeles las zonas de Arequipa y Tacna, que la ALT viene gestionando, no admiten para su realización la existencia del río Lacajahuira (afluente del lago Coipasa hacia el salar de Uyuni) como condición necesaria».

En contra de su opinión, la ALT defiende que el dragado del río Desaguadero se realiza con la finalidad de que las aguas que descarga el lago «puedan discurrir con fluidez» y que ello beneficia a ambas partes.¹² En cualquier caso, tales comentarios motivan sucesivas aclaraciones por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de Perú y reuniones con Bolivia¹³ y manifiestan una visión poco integradora de la cuenca en la medida en que no se consiguen coordinar esfuerzos.

Al mismo tiempo, las comunidades campesinas circundantes al Titicaca piden que se las tenga en cuenta en relación con las obras que está desarrollando la ALT y, en general, sobre las decisiones que se tomen sobre los recursos.¹⁴ En el fondo de estas peticiones subyace un problema de dimensiones mayúsculas que es la pobreza en la que viven buena parte de los habitantes de la zona, que ven en el agua su supervivencia y una fuente de recursos (principalmente para el consumo humano, la agricultura y el cuidado de animales). La situación de estas comunidades es tan grave que la falta de resolución de este problema acaba repercutiendo en las relaciones de vecindad entre Bolivia y Perú y en su organismo conjunto, la ALT. Así, aunque en el Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, WWAP, se consideró a la ALT como un modelo de cooperación y también se señaló que su gestión y consiguiente puesta en marcha de proyectos se ve dificultada

por la necesidad de mejorar antes la situación de pobreza en la que viven los habitantes de la zona.¹⁵ Es, pues, una prioridad que Perú y Bolivia planifiquen conjuntamente el desarrollo de esa zona sobre todo porque las soluciones unilaterales no están resultando suficientemente efectivas.

En nuestra opinión, los principios recogidos en la Convención sobre el derecho de los usos de agua para fines distintos de la navegación de 1997 resultan pertinentes al caso:

- utilización y participación equitativas y razonables (art. 5),
- obligación de no causar daños sensibles (art. 7),
- intercambio regular de datos e información (art. 9),
- obligación general de cooperar (art. 8).

Esta Convención, además, prevé una comisión como mecanismo de solución de controversias en el supuesto de que las partes en conflicto no logren, de mutuo acuerdo, resolverlo. Aunque fueron estos principios y métodos de solución de conflictos los que generaron mayores reticencias a la Convención y frenan su entrada en vigor, como ya señaló Querol (2003: 21), al menos se deberían tener en cuenta a la hora de manejar el recurso hídrico compartido por los órganos encargados a tal fin.

En este sentido, deberían fortalecerse las competencias de la ALT en tanto que organismo de cooperación entre Perú y Bolivia, por lo que es muy buena noticia que los dos países hayan acordado finalmente modificar los estatutos de la ALT con el propósito de reorientar objetivos y optimizar su eficiencia.¹⁶ Además esta medida se refuerza con la entrada en vigor, en julio de 2006, del Tratado general de integración y cooperación económica entre los dos países en virtud del cual las partes contraen la obligación de dotar de mayores recursos a la ALT para el desempeño de sus funciones (art. 68, Cooperación en materia de recursos hídricos). Es indudable que una cooperación estrecha entre Perú y Bolivia a través de la ALT y del impulso que supone el Tratado general de integración repercute en una mayor profundización de la integración andina en el seno de la Comunidad Andina y contribuirá a consolidar los objetivos de la Agenda andina 2006-2010.

Por otra parte, resultan pertinentes los principios de la Convención de 1997 sobre la importancia de contar con la población que depende del curso del agua para conseguir una utilización equitativa y razonable de la misma. No hay que olvidar que desde hace tiempo las comunidades cir-

cundantes al Titicaca demandan una mayor participación sobre este recurso que consideran que les pertenece y en este sentido la ALT, dentro del proceso de reforma que ha emprendido, debería establecer mecanismos para integrarlas de tal manera que puedan intervenir en la elaboración de normas sobre el manejo, control y protección de la cuenca del Titicaca prestando especial atención a las prácticas y usos andinos de extracción y explotación de recursos que han permitido la supervivencia de estas comunidades durante miles de años.¹⁷ La Comunidad Andina, en tanto que promueve una identidad común, ha de colaborar de forma permanente con las poblaciones del entorno del Titicaca.¹⁸ Con ello no sólo se fortalecería la relación entre la Comunidad Andina y los pueblos indígenas, sino también los pilares de la propia organización.

En este sentido es positivo el acuerdo de principios firmado en junio de 2004 entre la Comunidad Andina y la ALT para trabajar en común por el desarrollo de la zona. E, igualmente, el compromiso político de Perú y Bolivia de seguir apostando por esta organización internacional para un mejor aprovechamiento de sus recursos.¹⁹

Las aguas del Silala

Otra de las desavenencias más persistentes por el control de los recursos hídricos de la cordillera andina se genera en torno al Silala, que se sitúa en el sudoeste boliviano y comprende aproximadamente 94 manantiales en un radio de unos 70 km. Las aguas del Silala llegan a las tierras del norte chilenas a través de un canal artificial (pero hay documentos que señalan que antes del canal había un riachuelo) que está en el origen del conflicto: lo que para unos, Bolivia, se trata de aguas manantiales cuya soberanía sobre éstas es absoluta, para Chile se trata de un río de curso internacional o curso sucesivo y, en consecuencia, la soberanía es compartida.²⁰ En 1908 el prefecto de Potosí firmó la concesión de las aguas del Silala a la empresa Antofagasta and Bolivian Railway Company Limited que tuvo que construir la citada canalización artificial de agua para abastecer las locomotoras de vapor que cubrían la línea Bolivia-Chile. Dicha concesión fue finalmente revocada en 1997 y en 2000 el gobierno boliviano adjudicó el uso para la comercialización y exportación del Silala a la empresa DUCTEC, a la que Chile no reconoce, por lo que este último país sigue aprovechando estos recursos con absoluta normalidad en ejercicio de su

soberanía. Esta situación ha provocado que diversos sectores del pueblo boliviano, especialmente lindantes al Silala, hayan considerado la posibilidad de cortar el suministro de agua a Chile si éste no pagaba por su uso.

Durante 2005, unas supuestas declaraciones del anterior ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, Juan Ignacio Siles, en las que afirmaba que habría una posible invasión de tropas chilenas si se cortaba el agua a Chile, no hicieron más que entorpecer las relaciones entre ambos países obligando, mediante comunicados oficiales, a desmentir tales rumores: «Recientes declaraciones [...] que Chile podría atacar militarmente a Bolivia si este país cortase las aguas del Silala, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Chile desea señalar que ha recibido expresas seguridades que desmienten dichas afirmaciones».²¹

Asimismo se abría una brecha cada vez más profunda entre las propias instituciones bolivianas, esto es, gobierno y Congreso que no coincidían sobre cómo manejar el asunto. Los días posteriores a abril de 2005 demostraron que dicha fractura no sólo estaba presente en las instituciones sino también entre éstas y el pueblo boliviano. En los meses que precedieron a la caída del presidente Carlos Mesa, un grupo de parlamentarios pidió la renuncia del ministro de Exteriores boliviano por las declaraciones que había efectuado sobre el Silala. Desde entonces, el Comité Cívico Potosinista (COMCIPO), que ya había dicho que la negociación que intentaba el gobierno boliviano a expensas de la opinión de sus gobernados era «un diálogo de sordos» (Crespo, 2004), sigue reclamando que se desvíen unilateralmente las aguas del Silala para que permanezcan en Bolivia y exige el pago por los usos que ha hecho Chile sobre estas aguas.²² Asimismo, en diciembre de 2006 se ha inaugurado un puesto militar cercano a dichas aguas con el fin de preservar la soberanía boliviana en esa zona fronteriza y existe el interés de promover el establecimiento permanente de un asentamiento humano, lo que han agradecido significativamente las poblaciones aledañas al Silala de Alota, Laguna Colorada, Laguna Verde y Quetena.²³ En particular, se ha presentado un proyecto de ley que en su artículo 1º declara «de necesidad nacional el aprovechamiento prioritario de las aguas del Silala y otros recursos naturales de la cuenca del mismo nombre para generar un proceso de asentamiento humano y por tanto una frontera viva en la zona». Así, este proyecto de ley presentado al presidente del Senado prevé, entre otros, la creación de un Directorio del Complejo Industrial de Desarrollo de los Recursos Naturales del Silala (CIDERNS) con atribuciones para la sus-

cripción de contratos y la creación de empresas en las fases de diagnóstico, planificación y desarrollo.

Pese a que uno de los problemas para llegar a un acuerdo entre ambos países sobre el Silala era, tal como comentaba Ernesto Ottone, asesor del anterior presidente de Chile, Ricardo Lagos, la ausencia de un interlocutor estable en Bolivia para dialogar,²⁴ ahora estas dificultades se están diluyendo en la medida en que las últimas decisiones del Ejecutivo de Bolivia convergen con las peticiones de las asociaciones cívicas de la zona. En efecto, es opinión compartida por nutridos grupos de expertos la necesidad de contar con los movimientos sociales y la población indígena para el desarrollo y la estabilidad del país,²⁵ pero eso no significa que deban solucionarse de forma automática las diferencias con Chile, que además por razones históricas se arrastran desde que Bolivia perdió su salida al mar. Aunque no es un caso aislado, sirvan de muestra igualmente las tensiones que se desarrollaron en la frontera colombo-venezolana en las que se desaprovechó la oportunidad de buscar soluciones conjuntas para los problemas de los recursos hídricos compartidos.²⁶

Los dos países hace tiempo que intentan buscar una salida al problema. En el año 2000, los representantes de Bolivia y Chile acordaron la realización de un estudio avalado por técnicos y científicos sobre dichas aguas para facilitar, después, un pacto interestatal «equitativo y razonable».²⁷ Actualmente se sigue trabajando para acercar posiciones, tal como se desprende de las reuniones periódicas mantenidas por las partes; uno de los acuerdos ha sido precisamente elaborar un proyecto sobre el aprovechamiento conjunto del Silala,²⁸ más cercano a la gestión integrada, cuyos resultados habrán de valorarse posteriormente en el supuesto de que se consiga consensuar un texto.

En cualquier caso, se ve factible la opción de acordar un aprovechamiento conjunto de estas aguas sin tener que pronunciarse sobre la soberanía del recurso, aunque haría falta la anuencia de la sociedad civil directamente afectada. Es más, sin entrar directamente en la titularidad de la soberanía del recurso, un experto ingeniero geólogo sostiene que si se demuestra que se trata de un acuífero transfronterizo (lo cual parece muy probable) las dos partes deberán tener mucho cuidado para no dañarlo o sobreexplotarlo (Urquidi, 2005: 70), por lo que la cooperación para proteger este recurso hídrico debería ser una opción para considerar.

Es cierto que el Silala es un tema menor comparado con otras diferencias que mantienen Chile y Bolivia, pero es indudable que sigue pen-

diente y que de momento no tiene guisos de resolverse. Es más, el hecho de que se le empiece a considerar un recurso hídrico estratégico debido a la escasez de agua que existe en la región donde nace y el deseo de mantener la titularidad de la soberanía sobre el recurso a su paso por los dos países no hacen más que sobredimensionar el problema. En cualquier caso, no resolver tales discrepancias constituye un obstáculo para lograr, en el marco de la estrategia de la Comunidad Andina 2006-2010, una gestión subregional conjunta de los recursos hídricos, sobre todo porque las aguas de estos manantiales podrían pertenecer a cuencas mayores compartidas por otros países miembros de la Comunidad Andina. Aún faltan más estudios científicos en relación con las cuencas de la zona andina pero caso de demostrarse la conexión del Silala con otras mayores dejaría de ser una cuestión estrictamente bilateral para pasar a tener dimensiones regionales. Además, mantener pendiente la cuestión del Silala entorpece el fortalecimiento de una Zona Andina de Paz ampliada en la que estuviera Chile, ahora que ya es miembro asociado de esta organización.

3. De la cooperación interestatal a la integración

La necesidad de cooperar no es trivial ni siquiera respecto aquellos recursos hídricos en los que no se discute su titularidad estatal. Desde hace tiempo diversos estudios señalan la importancia de la cooperación instrumentalizada a través de los organismos de cuenca para la correcta gestión de los recursos hídricos cuya eficacia se mide, entre otros indicadores, por los tratados binacionales o multilaterales que se hayan suscrito.²⁹ Como bien dice Medina sobre los hídricos compartidos, hay que buscar «soluciones conjuntas a problemas comunes» (Medina, 2001: 15). No obstante, quizás en estos supuestos ha llegado el momento de avanzar un poco más hacia la integración, sobre todo por el valor intrínseco y estratégico de algunos recursos de la zona como el Amazonas.

El río Amazonas y sus afluentes

Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela firmaron el 3 de julio de 1978 el Tratado de cooperación amazónica cuya

entrada en vigor se produjo el 12 de agosto de 1980. En 1995, los ocho países decidieron crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (en adelante OTCA) pero hubo que esperar a que se enmendara el Tratado de cooperación amazónica en 1998 para que naciera este organismo internacional. La Secretaría permanente se estableció en Brasilia en diciembre de 2002 y entre sus prioridades actuales se encuentra la creación de un espacio político de diálogo regional para buscar convergencias entre los estados parte en las negociaciones mundiales de interés para la Amazonía continental.³⁰ En particular, dentro de las estrategias de futuro está «el desafío de construir instrumentos cooperativos en medio de las inequidades nacionales y las asimetrías entre países».³¹ A ello hay que añadir que uno de los ejes del OTCA será la cooperación internacional no sólo entre los países miembros sino también con terceros (entre los posibles para establecer lazos permanentes se cuenta la Unión Europea). Ahora bien, ¿hasta dónde podrá extenderse dicha cooperación?

En el Tratado del Amazonas se proclama la soberanía del Estado en el uso y aprovechamiento del recurso en su territorio (art. IV) con las únicas limitaciones resultantes del derecho internacional y con el compromiso de esforzarse en la utilización racional del recurso (art. V). Sin embargo, las obligaciones impuestas por el derecho internacional en materia de cursos de agua internacionales son imprecisas, a lo que habría que agregar el escaso apoyo que prestan los estados a los convenios multilaterales adoptados en esta materia. En concreto, la mención al uso racional del recurso prevista en el Tratado del Amazonas no es una obligación inmediata para las partes sino que el único compromiso que adquieren es esforzarse para lograrlo. Asimismo, se establece claramente que las partes no podrán invocar este tratado internacional para oponerle a cualquier cuestión relacionada con los límites o derechos territoriales que exista entre los estados participantes (art. XIX). Por tanto, es un acuerdo que no sirve para resolver cuestiones que afectan a la soberanía sobre algunos tramos de este recurso situadas en zonas de difícil acceso y que están todavía por delimitar (por ejemplo entre Venezuela y Colombia).

Pese a estas dificultades que, en nuestra opinión, rebajan las obligaciones adquiridas por las partes, hay otros aspectos que, en cambio, contribuyen a generar un mayor compromiso; la institucionalización de OTCA es de por sí una prueba de la necesidad de cooperar refrendado

por el interés de la propia organización de concluir acuerdos de colaboración que giren en torno a la protección de este hábitat.³² La colaboración de OTCA con la Comunidad Sudamericana de Naciones, relación que ya estaba decidida desde la creación de este último organismo con el fin de emprender acciones de cooperación e integración subregional, es especialmente alentadora.³³ En palabras del secretario general de la Comunidad Andina, la Comunidad Sudamericana se construirá «a través de la convergencia progresiva de la CAN y el Mercosur, sumando a Chile, Guyana y Surinam, también sudamericanos, que estarán asociados al proceso. Se contará, además, con el concurso de las organizaciones regionales como la ALADI, la OTCA y el SELA».³⁴ Aunque la relación OTCA-Comunidad Sudamericana de Naciones plantea incógnitas aún por despejar, es visible el interés regional sobre este recurso hídrico compartido.

Ciertamente, la Comunidad Sudamericana de Naciones consideró que «el agua es un recurso natural soberano de incuestionable importancia estratégica para la región; la Comunidad Sudamericana de Naciones reitera su firme decisión de resguardar su aprovechamiento de manera racional, equitativa y sustentable, preservando la conservación de sus fuentes».³⁵ En el reconocido Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos (WWDR) se resalta la importancia que tiene la cooperación sobre los recursos hídricos compartidos pero añade que hay que avanzar hacia una compartición equitativa.³⁶ En este sentido, la inclusión de los recursos hídricos dentro de las preocupaciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones puede tener un efecto disuasorio frente a posibles acciones unilaterales que pretendan usar de forma irracional y desmedida un recurso natural compartido.³⁷

En un primer momento la OTCA podría desempeñar esta función protectora; en 2004 E. Elías, en calidad de coordinador de Medio Ambiente de la Secretaría permanente de la OTCA, sostuvo que no basta una acción nacional para proteger el recurso hídrico sino que es necesaria una acción conjunta regional para que haya una buena acción preventiva sobre dicho recurso (Elías, 2004: 6). Este mismo autor defiende, en el marco de la OTCA, una tesis científica muy interesante (y que en cierto modo va en la línea de los primeros estudios auspiciados por la Comunidad Andina) según la cual existe una vasta cuenca que conecta la cuenca amazónica con los ríos que nacen en los altoandinos de Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia. Siguiendo esta teoría, la mayoría de los recursos hí-

dricos de los países andinos se compartirían por lo que todavía se haría más visible la necesidad de cooperar a través de OTCA o desde la Comunidad Andina o la Comunidad Sudamericana de Naciones para salvaguardar un patrimonio común. Avanzar en la gestión sostenible y conjunta de tales recursos tal vez contribuya a debilitar posibles tensiones generadas por la titularidad de algún tramo del Amazonas o de otros recursos hídricos conectados a éste, aunque no basta. Persisten problemas relacionados con el uso unilateral no sostenible a su paso por alguno de los países del Amazonas. Por poner un ejemplo, diversas comunidades y organismos de la región norte amazónica han manifestado su preocupación por las represas proyectadas por Brasil sobre el río Madera que, caso de construirse, incidirán en los caudales de agua de algunos ríos amazónicos, proyecto para el cual no se ha consultado a Bolivia, que se convertiría en parte afectada contraviniendo, así, lo dispuesto en los tratados internacionales citados.³⁸

La situación especial de la frontera Ecuador-Perú

Pero no todo en la zona andina es relativamente insuficiente. Existen algunos modelos de cooperación que están funcionando positivamente entre, por ejemplo, Ecuador y Perú, más en la dirección de avanzar hacia una colaboración más integrada de las cuencas. Tras la suscripción de los Acuerdos de paz en 1998 entre estos dos países, se puso en marcha en 2000 la ejecución del Plan binacional de desarrollo de la región fronteriza Perú-Ecuador.³⁹ En lo que concierne a recursos hídricos compartidos se crea para la cuenca Catamayo-Chira, la Unidad de Gestión de la Cuenca del Catamayo-Chira (UNIGECC). Este Plan binacional Ecuador-Perú cuenta, entre otros, con financiación no reembolsable de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que es la encargada del manejo de la cuenca. Actualmente las relaciones fronterizas entre Ecuador y Perú y, en particular en todo lo que afecta a los recursos hídricos compartidos avanzan positivamente y esto se refleja en las directrices del Plan de ordenamiento, manejo y desarrollo de la cuenca Catamayo-Chira.⁴⁰ No obstante, para llegar a este estadio de cooperación sólido, Mares señala que fue muy relevante el apoyo de los cuatro países garantes y el gran sostén económico ofrecido por las instituciones internacionales financieras (Mares, 2003: 80). Esto sugiere ciertas reflexiones sobre la

continuidad de este tipo de apoyo económico a fin de seguir avanzando hacia un proceso de integración, sobre todo después de la decisión de la Comunidad Andina de identificar las cuencas hidrográficas transfronterizas y establecer proyectos pilotos para la gestión integrada de los recursos hídricos aprovechando las experiencias binacionales ya existentes, como ésta.⁴¹ Alianzas ya formalizadas de la AECI, como Agua para la Vida o PNUMA, pueden contribuir al establecimiento de una Zona de Paz a través de la cooperación cada vez más estrecha respecto al manejo de los recursos hídricos.

Notas

1. En concreto, uno de los retos con los que se enfrenta la región de las Américas en relación con el agua es las cuencas transfronterizas, al mismo nivel de prioridad que otros ámbitos como el agua como derecho humano, la privatización, las opciones para el financiamiento, agua y comercio, saneamiento rural, inundaciones, sequías y manejo de riegos, entre otros. *IV Foro Mundial del Agua, Documento de la Región Américas*, México, 2006, p. 27.

2. Respecto a los principales problemas de la región pueden consultarse, entre otros, Comunidad Andina, *Informe taller realidad y perspectivas para el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento de la subregión andina*, Lima, Perú, 23 de marzo de 2004; PNUMA, *Geo andino 2003. Perspectivas del medio ambiente*, Publicaciones de Naciones Unidas, 2003; Conferencia de directores generales iberoamericanos del agua, *Iniciativa para el Agua. Unión Europea. Componente Latinoamericana*, Cancún, 24 de septiembre de 2003.

3. CEPAL, *Red de cooperación en la gestión integral de recursos hídricos para el desarrollo sustentable en América del Sur y el Caribe*, n.º 24, junio de 2006, p. 1.

4. *Ibidem*.

5. *Convención sobre el derecho de los usos de agua para fines distintos de la navegación*, de 21 de mayo de 1997. Este tratado internacional define los cursos de agua como «un sistema de agua de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común» y por curso de agua internacional se entenderá «un curso de agua algunas de cuyas partes se encuentran en estados distintos» (art. 2a y b).

6. Comunidad Andina, *Agenda Ambiental Andina 2006-2010*, SG/di 799, 22 de septiembre de 2006.

7. Comunidad Andina, *Informe taller realidad*, op. cit.
8. Con mayor detalle, véase *Análisis histórico y actual del desvío del río Mauri*, 2001, www.aguabolivia.org.
9. Parecidas acusaciones de desvío de aguas se dan en los ríos Pilcomayo y Bermejo de Tarija (lindan con Bolivia-Argentina y Paraguay). Pese a la creación de una Comisión trinacional con competencias sobre este recurso hídrico, han aparecido en la prensa noticias sobre la sospecha de que se desvían aguas no declaradas desde Paraguay hacia Argentina, aspecto que ha sido negado por el primero, véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, *Comunicado con referencia a publicaciones periodísticas sobre el río Pilcomayo*, Asunción, 5 de octubre de 2005.
10. ALT, *Informe sobre los temas de la audiencia pública*, Oruro, 4 de junio de 2004.
11. Véase la entrevista que le realizaron en www.eldeber.com.bo, agosto de 2005.
12. Ministerio de Asuntos Exteriores del Perú, *Cancillería aclara que no existe ningún cercenamiento del lado peruano del lago Titicaca*, nota de prensa 444-05, Lima, 12 de septiembre de 2005.
13. El vertido de acusaciones ha provocado nuevas reuniones para abordar el tema desde la Comisión Mixta Permanente Peruano-Boliviana de Reposición y Densificación de Hitos en la Frontera Común (COMIPERDH), Ministerio de Asuntos Exteriores de Perú, nota de prensa, 444-05, op. cit., Respecto a las reuniones bilaterales, véase de este Ministerio *Perú y Bolivia analizan el funcionamiento de la autoridad binacional del lago Titicaca*, nota de prensa, 580-05, 7 de noviembre de 2005.
14. Sobre la preocupación de las poblaciones circundantes y, en general, sobre el trasvase de agua, véase J. Méndez, «Así se divide el agua» y R. Zuleta, «Acordamos con Perú no hacer más obras», www.eldeber.com.bo, agosto de 2005.
15. UN, «Lake Titicaca Basin, Bolivian and Peru, *World Water Development Report, Water for people, water for life*, 2003, p. 478.
16. *Declaración conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores de la República del Perú y de la República de Bolivia*, Lima, 20 de febrero de 2006.
17. Sobre estas prácticas, véase CONDESAN, *Una visión andina del agua* (La perspectiva indígena campesina ante el 3er Foro Mundial del Agua), Japón, 2003.
18. Sobre la importancia de la relación Comunidad Andina-población, véase por ej. la entrevista a A. Wagner, «La integración comienza a acercarse al pueblo», Comunidad Andina, sala de prensa, 19 de noviembre de 2005.
19. *Declaración conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia y de Perú*, La Paz, 6 de octubre de 2006. Sobre aspectos concretos de esta

colaboración en el seno de la Comunidad Andina véase Comunidad Andina, *Informe de la decimocuarta reunión del grupo de trabajo de alto nivel para la integración y desarrollo fronterizo (GANIDF)*, SG/GT.IDF/XIV/INFORME, 5 de diciembre de 2006.

20. «El río Siloli o Silala (en Bolivia), es un río transfronterizo que fluye desde Bolivia a Chile», «Principales temas en desarrollo», *Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*, 2000.

21. *Comunicado de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Chile*, 18 de abril de 2005.

22. «COMCIPO exige al gobierno una respuesta: asentamiento en el Silala», *Los Tiempos*, 12 de julio de 2005; *Lostiempos.com*, 26 de julio de 2006.

23. Agencia Boliviana de Información, 27 de diciembre de 2006.

24. Respuesta de Ernesto Ottone a preguntas de la autora después de una conferencia pronunciada en Barcelona, el 7 de junio de 2005, sobre la política exterior de Chile.

25. International Crisis Group, «El incierto camino de las reformas en Bolivia», *Informe sobre América Latina*, n.º 18, 3 de julio de 2006, p. 2.

26. Secretaría general de la Comunidad Andina, *Caracterización de la frontera colombo-venezolana. Ayuda Memoria*, 12 de julio de 2005.

27. *Comunicado de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Chile, op. cit.*, 2000.

28. Ministerio de Asuntos Exteriores de Chile, *Tras reunión de vicecancilleres de Chile y Bolivia*, 6 de octubre de 2005. *Comunicado de prensa Conjunto Bolivia-Chile*, La Paz, 18 de julio de 2006.

29. Conferencia de directores generales iberoamericanos del agua., «Análisis de la gestión integrada de los recursos hídricos en Latinoamérica», Documento 040116/ LAWI, *Documento de trabajo para el Foro de Trabajo de Ministros de Medio Ambiente*, Santo Domingo, 30-31 de enero de 2004, p. 14.

30. OTCA, «25 años de la entrada en vigencia del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)», *Comunicado n.º 48*, 30 de agosto de 2005.

31. OTCA, *Plan estratégico de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (2004-2012)*, Brasilia, septiembre de 2004, p. 15.

32. Memorando de entendimiento entre la OTCA y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); Carta de entendimiento entre la OTCA y el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), de 30 de agosto de 2004; Memorando de entendimiento entre la OTCA y la Comunidad Andina, 29 de septiembre de 2004; Memorando de entendimiento entre la OTCA y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), de 25 de octubre de 2004; Proyecto de manejo integrado y sostenible de los recursos hídricos transfronterizos en la cuenca del Río Amazonas; Convenio de cooperación entre la Organiza-

ción del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Corporación Andina de Fomento (CAF); Acuerdo marco entre la OTCA y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) / Organización Mundial de la Salud (OMS); Acuerdo de cooperación entre la OTCA y la Secretaría general de la Organización de los Estados Americanos (OEA); Memorando de Entendimiento entre la OTCA y la OEA para el proyecto «Manejo integrado y sostenible de los recursos hídricos transfronterizos en la cuenca del río Amazonas», de 25 de junio de 2005; Acuerdo entre la OTCA y el BID - Fortalecimiento de la gestión regional conjunta para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, de 25 de julio de 2005.

33. *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Cusco, 8 de diciembre de 2004.

34. A. Wagner, *La Comunidad Sudamericana de Naciones: un gran programa de desarrollo descentralizado*, Comunidad Andina, diciembre de 2004.

35. Comunidad Sudamericana de Naciones, *Programa de Acción, Primera reunión de jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Brasilia, 30 de septiembre de 2005.

36. UN, «Sharing water: Defining a Common Interest» (cap. 12), *World Water Development Report (WWDR)*, 2003, p. 321.

37. Por ejemplo, en el marco del Mercosur parece que los trabajos encargados al Grupo *ad hoc* de alto nivel del acuífero Guaraní cuyo objetivo es elaborar un tratado que equilibre la soberanía de los estados implicados por una parte, y determinar el uso de este recurso transfronterizo por otra, avanzan por buen camino, véase *Comunicado conjunto de los presidentes de los estados partes del MERCOSUR*, Asunción, 20 de junio de 2005.

38. *Pronunciamiento de la región amazónica de Bolivia en torno a las represas proyectadas sobre el río Madera*, noviembre de 2006.

39. La web oficial del Plan binacional es la siguiente: <http://planbinacional.reee.gob.pe/>. En ella se puede examinar con profusión los proyectos establecidos sobre el manejo de cuencas compartidas.

40. Boletín informativo mensual, www.catamayochira.org, n.º 30, julio de 2006.

41. Comunidad Andina, *Agenda Ambiental Andina 2006-2010*, *op. cit.*, p. 13.

Bibliografía

Argollo, J. y G. Miranda (2001), «Vulnerabilidad de las aguas subterráneas en el ecosistema del altiplano boliviano debido a trasvases», <http://www.altiplano.net>.

- Crespo, A. (2004), «La cuenca del lago Titicaca (Perú-Bolivia)», *Encuentros sobre el agua*, pp. 17-23.
- Crespo, C. (2004), «Tema Agua», <http://www.cesu.umss.edu.bo>.
- Elías, E. (2004), «Iniciativas para la interconexión de la cuenca amazónica y las cuencas altoandinas: un elemento para la integración regional», Seminario internacional «Experiencias y métodos de manejo de cuencas y su contribución al desarrollo rural en los Andes: desafíos y oportunidades para lograr mayores impactos», Bogotá, 8 a 10 de noviembre de 2004, p. 6.
- Lahoud, G. O. (2005), «El eje hidrográfico de la integración: el desarrollo endógeno de Sudamérica», *argenpress.info*, 13 de junio de 2005, p. 4.
- Mares, D. R. (2003), «Conflictos limítrofes en el hemisferio occidental», *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Siglo XXI, Argentina, Flacso.
- Medina, M. (2001), «Cuencas hidrográficas internacionales de Venezuela», *Globalización, integración, frontera y desarrollo*, UCV/FACES Cuadernos de Postgrado, n.º 17.
- Querol, M. (2003), *Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con los sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos*, CEPAL, Naciones Unidas, noviembre de 2003.
- Urquidí, F. (2005), «Recursos hídricos en la frontera boliviana-chilena (Silala y Lauca)», en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, *Política Exterior en materia de recursos hídricos*, La Paz, Bolivia.

La cooperación de los países andinos en el sector hidrocarburos: conflicto y progreso

Susana Beltrán

A pesar de que la Comunidad Andina considera que los recursos hidrocarburos son necesarios para alcanzar la autonomía energética de la región, paradójicamente este interés no ha calado entre los miembros andinos. La propia retirada de Venezuela de la Comunidad Andina en abril de 2006, primer productor de hidrocarburos de los Andes, ha perjudicado, sin duda, la consecución de este objetivo pero, además, ha dejado maltruchas las relaciones con Perú y Colombia, a los que Venezuela acusa de ceder ante Estados Unidos y éstos, a su vez, le acusan de no haber cumplido con los compromisos, incluidos los energéticos, asumidos en el seno de esta organización. De lo que no hay duda es que existe una necesidad energética entre países proveedores y consumidores de la zona andina que no siempre acaba en cooperación pese a que todos ellos coinciden dentro y fuera de la Comunidad Andina respecto a la importancia de establecer colaboraciones estables.

En las siguientes páginas se va a mostrar, por un lado, el potencial en hidrocarburos de que dispone la región y por otro, los factores susceptibles de poner en peligro, o que ya han afectado a la cooperación energética de los países de la zona andina con otros países del continente sudamericano. Aunque la Comunidad Andina aprobó en materia energética la iniciativa «alianza estratégica», ésta no ha dado todavía resultados significativos en el sector de los hidrocarburos y los países andinos (incluyendo a Venezuela) han dedicado distintos esfuerzos para sumarse a iniciativas y alianzas energéticas en América del Sur de muy amplio espectro (la propia Comunidad Andina ha decidido sumar sus esfuerzos a la Comunidad Sudamericana de Naciones). Esto inevitablemente nos lleva a considerar algunas de las estrategias más relevantes en las que par-

tipican países andinos, más allá del ámbito estricto de la Comunidad Andina, a fin de reflexionar qué grado de cooperación existe en este entorno más cercano y si tales colaboraciones contribuyen a la consecución de una Zona Andina de Paz.

1. Potencial de los recursos hidrocarburos de la zona andina y factores que dificultan la cooperación en este ámbito

Diversos organismos especializados consideran que hasta el año 2010 el gas natural y el petróleo serán los hidrocarburos que tengan mayor tasa de crecimiento. Para hacerse una idea del potencial energético de los países de la zona andina, se estima que las reservas de petróleo con las que cuentan suman cuatro veces las de Estados Unidos y ocho veces las del Mercosur. La producción ha aumentado en casi un 80% en los últimos quince años (1985-2000) y en ese mismo tiempo, el consumo en la subregión andina creció un 40%, así como las exportaciones netas se duplicaron. También la Organización Latinoamericana de la Energía (OLA-DE)¹ valora positivamente la explotación de hidrocarburos de la región y algunos expertos auguran que en los próximos años crecerá la capacidad de exportación de estos recursos naturales (Espinasa, 2005). Por países, se considera que Bolivia posee grandes recursos de petróleo y gas natural, algunos de estos últimos todavía sin explotar y a expensas de invertir en nuevos yacimientos; Colombia de petróleo, gas natural y recursos hidroeléctricos siendo, además, líder en la exportación de carbón; Ecuador destaca en el sector de la hidroeléctrica y petróleo, aunque tiene escasa capacidad para refinar el crudo; Venezuela sin duda es el país con mayores reservas de gas y petróleo de América del Sur y cuenta, además, con una ingente industria petrolera (*upstream* exploración y explotación). Finalmente, Perú es el único importador neto de energía entre los miembros de la Comunidad Andina aunque está desarrollando infraestructuras para depender menos del petróleo; asimismo, el hallazgo de gas en los campos peruanos de Camisea podría hacer variar esta situación. En global se considera, pues, que el potencial energético de la zona andina es de superávit (Manco Zaconetti, 2003: 77).²

A pesar de este enorme potencial, los países andinos siguen padeciendo periódicamente cortes en el suministro de gas o electricidad y tie-

nen dificultades para abastecer a su población lo que les obliga, en ocasiones, a incumplir tratados bilaterales de provisión de energía... que no han mermado, sin embargo, la voluntad de emprender acciones bilaterales y multilaterales de todo signo que supongan un avance en el desarrollo energético de la región. Este interés tropieza, en la práctica, con dos grandes obstáculos: por un lado, las casi continuas crisis políticas de muy diversa índole entre algunos estados exportadores y consumidores que entorpecen la posibilidad de establecer cooperaciones estables en el sector energético.

Por otro, las discrepancias que los países andinos mantienen respecto al modo de avanzar hacia la integración energética, unos más cercanos a propuestas neoliberales que defienden la liberalización en la explotación y gestión de los hidrocarburos y otros más próximos a políticas proteccionistas, nacionalizadoras o reestatalizadoras que basan su estrategia en el control del Estado y en la primacía de las operadoras públicas. Una de las grandes dificultades reside en que ambas posturas buscan cábida en los mismos organismos y procesos de integración regional.

Tensiones políticas

Ciertamente, en numerosas ocasiones se ha resaltado que la región andina es una de las zonas más pacíficas del planeta razón por la cual es fácil aventurar, *a priori*, que se dan las condiciones para ahondar en el terreno de la cooperación. Sin embargo, en este estadio de paz no siempre se potencia el principio de buena vecindad; el profesor Tokatlian se lamentaba de esta situación que afecta, en general, al ámbito latinoamericano:

La región, comparativamente la más pacífica del mundo por la ausencia de guerras internacionales y graves conflictos bilaterales, está viviendo una exacerbación de roces políticos que está conduciendo a la rutinización de una diplomacia de la escaramuza en las relaciones entre distintas capitales del área: entre Caracas y Bogotá (por problemas fronterizos de diversa índole), entre Caracas y ciudad de México y entre Caracas y Lima (ambos por motivos políticos y personales), entre Brasilia y La Paz (en razón de los asuntos energéticos) entre Santiago y La Paz (por la reclamación boliviana de una salida al mar), entre Buenos Aires y Montevideo (por la instalación de papeleras), entre otros varios ejemplos. Esa forma de diplomacia se caracteriza por la reiterada aparición de malentendidos insignificantes, inci-

dentes circunstanciales, entredichos nimios y discordias manejables que aunque parezcan intrascendentes, pueden conducir a disputas (Tokatlian, 2007).

Es decir, tensiones que aunque no todas estén directamente relacionadas con los recursos hidrocarburos, acaban por incidir negativamente en la consecución de una auténtica cooperación en este ámbito.

Entre todas las tensiones políticas que entorpecen el establecimiento de cooperaciones energéticas estables destaca, sin duda, la diferencia que mantienen Chile y Bolivia por la demanda boliviana de una salida al mar por territorio chileno ya que, además de implicar directamente a estos dos países, incide en Perú y en otros estados de América del Sur. Como es bien conocido, Bolivia perdió su salida al mar en 1879 en la llamada guerra del Pacífico cuando, junto a Perú, se enfrentaron a su vecina Chile. El 4 de abril de 1884 se firmó un Pacto de tregua entre Bolivia y Chile que puso fin a las hostilidades y veinte años más tarde, en 1904, firmaron un «Tratado de paz y amistad» en el que se zanjaron, al menos formalmente, las relaciones enemistosas entre los dos países. En el Tratado de 1904 se reconoce a favor de Chile el dominio absoluto y perpetuo (aunque no se menciona el término soberanía) de los territorios que se contemplan en el Pacto de tregua. En concreto, Bolivia perdió unos aproximadamente 400 km de costa y su salida al océano Pacífico. En contrapartida, Chile se comprometió a otorgar a Bolivia a perpetuidad «un amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico», así como «el derecho a constituir agencias aduaneras en los puertos que designe para hacer su comercio» (se habilitan para su comercio los puertos de Arica y Antofagasta). Sin embargo, Bolivia reclama a Chile desde entonces hasta hoy una salida soberana al mar que no ha obtenido de momento avances significativos.

La solución de este problema centenario requiere, además, la aprobación de Perú, ya que el Tratado de 29 de junio de 1929 entre Chile y Perú y su Protocolo complementario disponen que ninguno de los dos países podrá ceder total o parcialmente a un tercer Estado los territorios incluidos en éste (que comprenden la zona del litoral reivindicada por Bolivia) si no media acuerdo previo entre ambos.³ De tal manera que cualquier cesión de territorio a Bolivia debe garantizar los derechos de Perú. Todo ello confiere a la controversia bilateral dimensiones trilaterales o multilaterales,⁴ pero aquí también subyace una dimensión energética de candente actualidad.

En efecto, la venta de gas a Chile ha sido utilizada sin demasiado éxito por los diferentes gobiernos bolivianos como estrategia de cambio para conseguir del lado chileno un acceso soberano al mar.⁵ Y cuando se ha intentado desvincular la venta de gas a Chile de la obtención de una salida marítima, esto tampoco ha funcionado (Ayuso y Beltrán, 2005). Uno de los puntos álgidos en la historia reciente de Bolivia se alcanzó cuando el que fuera presidente Sánchez Lozada, predecesor de Carlos Mesa, tuvo que dimitir al pretender exportar gas licuado a Estados Unidos y México a través de un puerto del norte de Chile en lugar de transportarlo desde Perú, lo que en términos económicos resultaba mucho más caro. A su sucesor, Carlos Mesa, tampoco le fue mejor: convocó un referéndum vinculante, el 18 de julio de 2004, para definir el futuro de la política energética; en concreto, preguntó a la población si el poder energético podía ser un instrumento para mejorar la posición de Bolivia en su reivindicación marítima obteniendo una respuesta ampliamente afirmativa.⁶ Pero sus tímidos intentos de acercarse a Chile, junto con una reforma parcial de la ley de hidrocarburos, no satisficieron las expectativas de importantes sectores de la población. Finalmente sus reformas quedaron inconclusas al dimitir en julio de 2005 en medio de una gran crisis de poder.

El actual presidente de Bolivia también asumió el resultado del referéndum convocado por Carlos Mesa y procedió a nacionalizar los hidrocarburos mediante el Decreto n.º 28701, de 1 de mayo de 2006, que posibilita la entrega en propiedad a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) de toda la producción de gas y petróleo. YPFB se responsabiliza de la comercialización, volúmenes y precios para el mercado interno y para la exportación e industrialización. El Estado asume, pues, el control y la dirección de la producción, transporte, refinado, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de los hidrocarburos, esto es, de todas las fases de la cadena productiva del sector.

Por este motivo, las empresas que desarrollan actividades de producción de hidrocarburos han tenido que regularizar su situación para poder seguir operando en el país.⁷ Huelga decir que las compañías más afectadas por la entrada en vigor de la ley han sido, por supuesto, las que más inversiones tenían en el país, esto es, Repsol YPF, TotalFinaElf, Petrobras, British Gas y British Petroleum (Gall, 2007). Como era de esperar, ha habido desavenencias entre las autoridades bolivianas y las empresas, que lamentan el poco margen de maniobra para renegociar

su nueva situación, aunque algunas de ellas ya han alcanzado acuerdos con el gobierno de Bolivia (Del Granado, 2007) pero también han afectado a las relaciones con los países vecinos, sobre todo con Brasil y Argentina, socios naturales de Bolivia. Tras el Decreto de nacionalización, Argentina y Bolivia firmaron un acuerdo por veinte años, el 29 de junio de 2006, en que además de subir el precio del gas de 3,4 dólares por millón de BTU (unidad térmica británica) a 5 dólares, y el aumento de metros cúbicos de 7,7 a 27,7 millones de metros cúbicos diarios, se ha previsto una cláusula que exige que el gas comprado se destine a uso interno y, en el caso que quiera venderse a terceros países, requerirá el consentimiento de ambos estados. Con esta medida se intenta asegurar que el gas no acabe finalmente en Chile, al menos en contra de los deseos de Bolivia.

Por otra parte, ha surgido un nuevo foco de tensión entre Chile y Perú acerca de la delimitación marítima que puede afectar a Bolivia. En noviembre de 2005 el Congreso de Perú aprobó una ley en virtud de la cual se ampliaba su dominio marítimo a un espacio que Chile considera que está bajo su soberanía. A partir de aquel momento, Chile ha emitido diversos comunicados de protesta respecto a la postura peruana y ha informado a la Organización de Estados Americanos sobre la situación.⁸ En el supuesto de aceptarse la tesis peruana, que desplaza su frontera marítima hacia el sur, Bolivia pierde la posibilidad de reclamar a Chile, un acceso al mar. Se ha especulado, incluso, si Bolivia estaría ahora en mejores condiciones de negociar una salida al mar con Chile, ya que éste podría buscar en Bolivia un nuevo aliado frente a Perú.

Con todo, las relaciones entre Chile y Bolivia se han distendido desde la llegada al poder de Evo Morales y de Michelle Bachelet, generando cierto optimismo en los dos lados de la frontera respecto a que se van a encontrar soluciones a problemas rancios como la energía y el mar. Algunos hechos permiten pensar que es posible llegar a un entendimiento en materia energética: en primer lugar, en la *agenda sin exclusiones* presentada como marco negociador entre los dos países se incluye la reivindicación marítima pero no se condiciona a la compra de gas. En segundo lugar, la entrada de Chile en la Comunidad Andina como miembro asociado y la permanencia de Bolivia en dicho organismo (hay que recordar que representantes bolivianos y venezolanos coincidiendo con la retirada de Venezuela de la Comunidad Andina y manifestaron que el proceso de integración andino estaba muerto) pueden propiciar un acer-

camiento en el tema energético, que sigue siendo clave para la organización andina.

En tercer lugar, y a diferencia de períodos anteriores, las declaraciones políticas, sobre todo bolivianas, se refieren a un valor común que los acerca: ambos comparten los pueblos originarios indígenas que utilizaban las mismas tierras y recursos.⁹ La Comunidad Andina podría favorecer la implementación de medidas conjuntas a favor de estos pueblos. En cuarto lugar, Perú necesita a Bolivia y Chile para optimizar la exportación de gas de Camisea y su correspondiente distribución a través de gasoductos de la región. El nuevo canciller de Asuntos Exteriores de Perú, García Belaúnde, manifestaba en una de sus primeras entrevistas que en el terreno comercial-económico era posible hacer muchas más cosas si el conflicto por una salida al mar entre Chile-Bolivia se resuelve.¹⁰

La pregunta es si puede quedar sin resolver, como hasta ahora,¹¹ la reivindicación marítima y cooperar de una forma más estrecha en el sector energético; en este sentido la Comunidad Andina, aunque no tenga capacidad para resolver la mediterraneidad de Bolivia, puede ser un instrumento al servicio de la prevención de conflictos territoriales propiciando un acercamiento entre las partes en el ámbito energético que constituya un primer paso para abordar, después, un problema centenario.

Aunque son también otras, y no sólo éstas, las tensiones políticas que acechan a los miembros andinos dificultando la distribución de sus hidrocarburos en el continente sudamericano: por ejemplo, tampoco se ha demostrado que las reservas de gas de Perú puedan sustituir a las de Bolivia si por razones políticas se niega a suministrar gas a ciertos países y además Perú necesita a Bolivia para optimizar la distribución de su gas a otros territorios. Venezuela y Colombia siguen enzarzados en problemas fronterizos de toda índole que dificultan el entendimiento para construir gasoductos bilaterales que después conecten con infraestructuras regionales más amplias; asimismo, el acercamiento entre Brasil y Venezuela para colaborar en temas energéticos no ha sido del agrado de Bolivia que sigue manteniendo con Brasil diferencias sobre las condiciones que ha de cumplir la empresa estatal Petrobras para que permanezca en territorio boliviano; todo ello sin contar con visiones distintas de cómo proceder a la integración energética.

Concepciones contrapuestas sobre la integración energética

Las diferencias entre los países andinos sobre el papel que debe desempeñar la energía y el modo en que ésta debe implementarse para avanzar en los procesos de integración energética del continente sudamericano se están convirtiendo en un obstáculo que dificulta paradójicamente la obtención de resultados tangibles en este ámbito. Brevemente, para entender ciertas disputas hay que remontarse a la Integración Energética Hemisférica de 1994 en la que, liderada por Estados Unidos, se establecía una estrategia basada en la apertura de los mercados energéticos nacionales y la consiguiente entrada en dichos mercados de empresas privadas extranjeras que pudieran intervenir en todas las fases del proceso productivo de un hidrocarburo *upstream* hasta el transporte, refinado y comercialización del hidrocarburo *downstream*.

Sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados: la privatización de empresas estatales en países como Bolivia sólo consiguió aumentar la insatisfacción de la población, que se veía cada vez más pobre a costa de las ganancias, cada vez mayores, de las empresas transnacionales. Asimismo Argentina, en una de las crisis energéticas más graves de los últimos años, no pudo impedir que el recorte de suministro afectara a su población y a los compromisos asumidos especialmente con Chile debido a que el control energético estaba prácticamente en manos de las compañías extranjeras. Éstos y otros problemas relacionados con los hidrocarburos, que tenían por común denominador un crecimiento económico y social limitado, han propiciado un cambio de estrategia en América del Sur abandonada por Venezuela. Tal como sostiene la consultora Ruiz-Caro, actualmente las declaraciones de los gobiernos sobre integración energética se han trasladado del ámbito hemisférico al latinoamericano y en particular al suramericano (Ruiz-Caro, 2006) lo que conlleva a prestar especial atención a las estrategias formuladas en el sur del continente americano, especialmente las emprendidas desde principios del nuevo milenio.

Desde esta perspectiva, en América del Sur conviven dos concepciones distintas de la cooperación energética que tratan de buscar adeptos en los mismos organismos regionales de integración. Por una parte la concepción de Venezuela, que implica el establecimiento de alianzas entre los países de la región que fomenten las asociaciones de empresas estatales a fin de explotar y distribuir los hidrocarburos. En este sentido, precisan de los organismos e instituciones de integración de América del

Sur para impulsar dichas estrategias defendiendo un modelo de negociación comercial que incluya la energía y que constituya una alternativa al previsto en la Organización Mundial del Comercio o en los tratados de libre comercio suscritos por Estados Unidos.

Por otra, la concepción de que la iniciativa privada también es necesaria para establecer una auténtica cooperación energética regional. Así, los organismos regionales de integración deberían desempeñar una función auxiliadora y de soporte a la colaboración de empresas privadas, estatales y mixtas del sector de hidrocarburos para que puedan estar en mejor condiciones de competir a nivel internacional bajo las reglas del libre comercio. Entendida de este modo, la energía constituye además un germen de integración que contribuye a fortalecer los organismos regionales ya existentes y a atenuar los conflictos interestatales que puedan surgir en cualquier ámbito por la identificación de intereses en común (Cardozo, 2005: 9).

Ambas tendencias están presentes en los países andinos y en los organismos de integración de los que forman parte (Arriagada, 2006); por un lado, la primera estrategia enraíza además de Venezuela, en tanto que impulsora, en Bolivia y Ecuador, es defendida en la Comunidad Sudamericana de Naciones y se discute en el Mercosur. En efecto, la salida de Venezuela de la Comunidad Andina y su siguiente entrada en el Mercosur, en julio de 2006, ha causado gran expectación en la región; mientras unos se felicitan por la nueva incorporación, otros consideran que esto abrirá nuevas fisuras en las relaciones entre los dos grandes socios, Brasil-Argentina y los dos pequeños, Uruguay-Paraguay. Pero en cualquier caso el modelo de integración energética que propone Chávez, basado en un fuerte control estatal en el sector de los hidrocarburos y su rechazo a Estados Unidos, no coincide con las orientaciones generales de dicha organización y además se enfrenta al liderazgo de los países grandes (Viola, 2006), por lo que la cooperación en el ámbito energético dentro del Mercosur no está ni mucho menos asegurada. Tal vez la petición formal de Bolivia de entrar en este organismo sea un síntoma de cambio, o de crisis, del modelo de integración económica que se ha defendido hasta ahora por el mismo.

En cambio, la segunda estrategia se acerca más a las posiciones de Colombia y Perú y a las orientaciones de la Comunidad Andina. Asimismo, es la opción preferida de muchos analistas internacionales que destacan la importancia de relacionar las políticas energéticas con las negociaciones

hemisféricas y multilaterales de comercio e inversión adoptando posturas coordinadas de negociación sobre los temas de comercio en servicios de energía.¹² Una y otra estrategia basan sus acciones en la cooperación o integración, pero van a tener que enfrentarse a las mismas dificultades:

- Reducir costes y precios de la energía para el desarrollo de los países y competir en el mercado internacional.
- Garantizar el suministro de la región.
- Incrementar la explotación de los recursos naturales que requieren de la tecnología, infraestructuras, personal especializado y recursos financieros de varios países.
- Facilitar la inversión para descubrir y explotar nuevas reservas que redunden en beneficio del propio Estado y de sus socios (existen altas posibilidades de descubrir nuevos yacimientos en Bolivia, Perú y Venezuela).
- Ofrecer seguridad jurídica a posibles inversores, ya sean privados o estatales, así como a los países de la región.

Es evidente que los partidarios de una u otra de las propuestas mencionadas entenderán que es mejor su opción para superar estos problemas. Sin embargo, y en la medida en que conviven en el tiempo, cabe preguntarse si los diversos organismos de integración regional o las propuestas alternativas de integración regional como ALBA, están preparados para aglutinar a miembros que parten de estrategias energéticas contrapuestas. Esto permitirá, también, calibrar la eficacia de la cooperación multilateral en el sector hidrocarburos.

2. El maremagnum de propuestas e iniciativas energéticas regionales

En la región andina, y en general en el área suramericana, el grado de integración energética sigue teniendo un perfil bajo; más que integración se trata, en términos jurídicos, de un nivel de cooperación aunque los textos que instituyen organismos o proyectos regionales se refieran a integración en el sector de la energía. A veces incluso se trata únicamente de sistemas de concertación-coordinación de políticas interestatales.

Entre los hitos más relevantes en América del Sur destaca la Declaración presidencial de la Cumbre de América del Sur de 2000, en la que se decidió impulsar acciones conjuntas para emprender un proceso de integración en el ámbito político, social, económico y, específicamente, articular la puesta en marcha de un Mercado energético regional sudamericano bajo la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Esta iniciativa es, en realidad, un foro político de diálogo regional entre representantes de infraestructuras, transportes, energía, telecomunicaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, más tres instituciones financieras de la región: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF) y Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) más el sector privado y la sociedad civil, cuyo objetivo es la formulación colectiva de una estrategia compartida de integración física, incluido el desarrollo de una infraestructura de energía entre estos países. En particular desde IIRSA se han impulsado distintos proyectos en el Eje andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) relacionados con los hidrocarburos como el proyecto de armonización regulatoria: eléctrica, gasífera y petrolera (pendiente de resultados) o un proyecto de interconexión gasífera entre Venezuela-Colombia para construir un nuevo gasoducto de 205 km.¹³

En este marco político, la integración energética se está planificando para asegurar, en un primer momento, la interconexión y distribución de las distintas energías (sobre todo electricidad, gas y petróleo) y en menor medida, se avanza para cooperar en la extracción-explotación conjunta de dichos recursos o para comercializar el producto final. Las propuestas e iniciativas regionales que a continuación se presentan (excepto ALBA) toman como referencia la citada iniciativa IIRSA a la que algunos detractores tildan de pretender implantar un determinado modelo de integración al servicio de la banca internacional con miras a la liberalización económica (Herbas y Molina, 2005).

La alianza energética de la Comunidad Andina

Trasladados estos grandes objetivos al ámbito particular de la Comunidad Andina, se traducen en que la organización pretende lograr, median-

te la integración energética, un desarrollo autónomo de la región.¹⁴ A principios de 2002, el Consejo Presidencial Andino, con la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, se comprometió a dinamizar la integración subregional andina, latinoamericana y hemisférica; esta promesa se hizo visible el 25 de junio del 2003, mediante la Decisión 557, que instituyó el Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina. El propósito era que el sector energético tuviese el apoyo institucional necesario para que se pudiesen impulsar acciones. Así, se establecieron tres ejes de actuación que se desarrollan bajo la iniciativa «Alianza Energética Andina», aprobada en la Primera reunión del Consejo de Ministros de Energía, Quito, 30 de enero de 2004, e incorporada en el Acta de San Francisco de Quito, de 12 de julio de 2004, con los siguientes objetivos:

- Propiciar la construcción de mercados integrados de energía (electricidad y gas).
- Inserirla en los mercados internacionales de hidrocarburos.
- Promocionar el desarrollo regional a través de *clusters* energéticos.
- Conformar un marco de negociación y clasificación de los servicios de energía.
- Desarrollar energías renovables.

El eje interconexión eléctrica y gasífera y la construcción de mercados integrados de energía en la subregión se vinculan a los proyectos impulsados en el marco de la IIRSA, ya comentado, y sus principales acciones se centran en lograr la interconexión eléctrica y gasífera entre Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Colombia-Venezuela y Perú-Bolivia. Asimismo, se pretende elaborar un marco jurídico comunitario que armonice la normativa de sus miembros sobre interconexiones de electricidad y hacer lo propio respecto al gas. Por el momento, lo más destacable ha sido la interconexión eléctrica fruto del acuerdo de los respectivos ministros de Energía de los miembros de la Comunidad Andina; tal compromiso propició, por ejemplo, el Acuerdo para la interconexión eléctrica entre Colombia, Ecuador y Perú, de septiembre del 2001. Pero el impulso más espectacular se produjo en diciembre del 2002, cuando los países andinos aprobaron la Decisión vinculante 536, «Marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario

de electricidad», bajo la cual se establecen las reglas para la interconexión subregional de los sistemas eléctricos y el intercambio intracomunitario de electricidad entre los países miembros de la Comunidad Andina. Así pues, la interconexión eléctrica se produjo en 2003 entre Colombia y Ecuador y existen líneas de interconexión entre Colombia y Venezuela; también está en proyecto la interconexión Perú-Ecuador, y Bolivia anunció en 2005 su intención de adherirse, compromiso que ha revalidado en 2006.

En cuanto al gas, la Segunda reunión del Grupo de Expertos del Gas, celebrada en julio de 2005,¹⁵ acordó redactar una normativa marco en el seno de la organización que facilitase la interconexión gasífera y estableciese un marco jurídico similar a lo previsto en la Decisión 536 sobre electricidad. Esta normativa deberá tener en cuenta los proyectos bilaterales concertados entre sus miembros, así como las experiencias multilaterales implementadas en el sector, pero por el momento no se ha alcanzado un acuerdo. Una de las principales dificultades estriba en que los miembros de la Comunidad Andina tienen marcos legales nacionales diferentes y existe cierta descoordinación, así como problemas financieros, para sufragar una cooperación permanente en este ámbito. La retirada de Venezuela, máximo productor de gas, de la Comunidad Andina tampoco facilitará el establecimiento de un marco normativo común viable.

Al amparo del segundo eje, «Una estrategia andina de inserción internacional en torno al comercio de hidrocarburos y la seguridad energética», se estudian iniciativas que permitan a los países andinos estar en mejores condiciones para negociar sus recursos energéticos en el mercado internacional. Esto, a juicio del Consejo Presidencial Andino en 2002 y reafirmado por el Consejo de Ministros de Energía en su reunión de junio de 2003, permitiría dinamizar la integración subregional andina, latinoamericana y hemisférica. Finalmente, el tercer eje, «Servicios de energía y *clusters* energéticos; desarrollo andino de alto valor agregado y negociaciones internacionales», impulsa dos vías complementarias: la primera, establecer políticas que permitan establecer en la región andina *clusters* y servicios de energía de alto valor agregado.¹⁶ A tal fin se estudian mecanismos que optimicen o atenúen los impactos que eventualmente se originen en las iniciativas energéticas de inserción económica internacional y de integración regional, desarrolladas en los dos ejes temáticos anteriores. La segunda vía complementaria analiza las negociaciones de servicios de energía mediante el estudio de los logros que ac-

tualmente se perciben en esta materia y se debaten las orientaciones que se consideren necesarias para desarrollar un criterio subregional. El objetivo último es tratar de establecer acciones comunitarias eficaces para las negociaciones sobre servicios de energía en la OMC y en el ALCA.

Junto con la Alianza Estratégica Andina se aprueba la iniciativa PetroAndina, abanderada por Venezuela y acogida por la Comunidad Andina en el XVI Congreso Presidencial Andino, de 18 de julio de 2005 (iniciativa que también ha sido acogida por la Comunidad Sudamericana de Naciones, tal como se explica más adelante). En dicha reunión se acuerda

efectuar los trabajos necesarios para concretar una alianza energética andina, incluyendo la propuesta venezolana para la creación de PetroAndina, como mecanismo de cooperación para impulsar la interconexión eléctrica y gasífera, la provisión mutua de recursos energéticos y la inversión conjunta en proyectos de exploración, explotación e industrialización de dichos recursos.¹⁷

Se trata, por tanto, de crear un marco de cooperación entre empresas de hidrocarburos. El pasado octubre de 2005, los cancilleres andinos pactaron la creación de grupos de trabajo para activar ambas iniciativas, «Alianza Energética Andina» y PetroAndina.¹⁸

Sin embargo esta iniciativa se ha concretado, tras un acuerdo de cooperación energética entre Bolivia y Venezuela, el 23 de enero de 2006, en la sociedad anónima mixta PetroAndina para el comercio y suministro entre la empresa venezolana PDVSA y la boliviana YPFB, que tendrá como accionista mayoritario al Estado boliviano (51% de participación), frente al 49% de acciones venezolanas. La retirada de Venezuela de la Comunidad Andina en cierta forma reconduce el impulso de PetroAndina a otros foros. En particular, Venezuela ha invitado a Ecuador y Perú a incorporarse al proceso alternativo de integración ALBA y al Tratado de comercio de los pueblos.¹⁹

Por último, la Comunidad Andina aspira a participar en el proceso de integración de la Comunidad Sudamericana de Naciones, nacida el 8 de diciembre de 2004 a través, entre otras acciones, de impulsar la integración energética.²⁰ Es más, en palabras de su secretario general, la gran aportación de la Comunidad Andina en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones puede ser «la integración y el desarrollo ener-

gético»²¹ y una de las vías para lograrlo, como señalaron los estados miembros de la organización andina, es a través de la interconexión energética en América del Sur.²² No obstante, es difícil esperar grandes logros de la Comunidad Andina a su paso por la Comunidad Sudamericana de Naciones si antes no ha logrado, dentro de su ámbito subregional, avances importantes en cooperación hidrocarburífera; el propio secretario general reconocía, en un seminario celebrado a finales de 2005, que se había avanzado muy poco en la explotación conjunta de los recursos;²³ además los propósitos de la organización andina de lograr una integración energética autónoma se han debilitado con la marcha del mayor productor de petróleo de la región.

Ahora bien, la apuesta energética de la Comunidad Andina por la Comunidad Sudamericana puede paliar la pérdida que ha supuesto, en términos de potencial en hidrocarburos y de integración regional sudamericana, la salida de Venezuela (Malamud, 2006: 7). Asimismo, el otorgamiento de la condición de país miembro asociado de la Comunidad Andina a Chile, gran importador de energía, puede constituir un aliciente en términos de cooperación hidrocarburífera.

Petroamérica de la Comunidad Sudamericana de Naciones, espacio de confluencia energética

Se han depositado altas expectativas en la Comunidad Sudamericana de Naciones, que establece un proceso de «integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica sobre la base de la profundización de experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes».²⁴ El liderazgo de Brasil en su creación, principal consumidor de energía de la región, más el impulso de Venezuela, artífice de las estrategias energéticas de los últimos años e importante proveedor de hidrocarburos en esta parte del continente, auguran un buen comienzo.

En concreto, en materia energética la Comunidad Sudamericana de Naciones ha incorporado la estrategia venezolana Petroamérica, que procura mecanismos de cooperación e integración energéticas que mejoren las condiciones socioeconómicas de los respectivos pueblos.²⁵ A tal fin se promoverá una alianza entre estados en la que se garantice principalmente el suministro energético de la región a través de la coordinación de políticas públicas. En dicha iniciativa convergen la citada Petroandina,

Petrocaribe, compuesta por países caribeños y Petrosur, integrada por Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay.

Si bien Petroamérica y sus tres pilares fomentan la cooperación entre operadores energéticos nacionales, en Petrosur esto todavía es más evidente.²⁶ Quizá por esta razón los principios de esta última iniciativa son más difíciles de encajar en el seno de la Comunidad Andina, en donde algunos de sus miembros son más proclives a favorecer a las empresas privadas o a la conjunción de lo público y lo privado a través de la Alianza Energética Andina. En nuestra opinión, la asociación de Chile a la Comunidad Andina fomentará una cooperación hidrocarbúrfica más cercana a dicha alianza que a la estrategia Petrosur.²⁷ En definitiva, Petroamérica trata de alcanzar la integración energética a través de una plataforma que «imprima celeridad a los acuerdos energéticos bilaterales».²⁸

No obstante, en la 2ª Cumbre de jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada el 9 de diciembre de 2006, se pusieron de manifiesto las visiones contrapuestas sobre la integración de los países que conforman este organismo, que también se reflejaron en la Declaración que adoptaron sobre Integración energética sudamericana en la que convinieron:

- 1) Profundizar en el objetivo de materializar la integración energética según:
 - Principios de cooperación y complementación.
 - Derecho soberano a la utilización de los recursos naturales y a la administración de tasas de explotación.
 - Respeto a la regulación de cada país y a los modos de propiedad que utiliza cada Estado para el desarrollo de sus recursos energéticos.
 - Solidaridad y reciprocidad.
 - El propósito de eliminar las asimetrías entre los estados.
 - Respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos.
 - Principio de integridad territorial.
 - Un marco jurídico común de integración energética.
- 2) Encomendar a la Comisión de altos funcionarios de la Comunidad Sudamericana de Naciones para que a través del Grupo de trabajo de energía y con la participación de los Ministerios del Área de Energía, en coordinación con los encargados de la IIRSA, desarrollen propuestas para la formulación de una Estrategia de integración energética sudamericana.

Valórense, en especial, las dificultades de aunar al mismo tiempo la integración energética con las distintas políticas estatales de producción y comercialización de los recursos hidrocarburos.

La iniciativa energética de la alianza de integración regional ALBA

La alianza ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) y el Tratado de comercio de los pueblos entre Cuba-Venezuela-Bolivia, cuyas acciones se establecieron en abril de 2006, se constituye como alternativa a las propuestas de integración de América del Sur y de los tratados de libre comercio suscritos por Estados Unidos con algunos de los países de la región. Su objetivo es iniciar un proceso de integración regional, ampliable a otros países de América Latina y Caribe (ya cuentan con las simpatías manifiestas de Ecuador y Nicaragua) que incluye la colaboración en hidrocarburos. En particular se acuerda, en relación con el sector energético, que:

Venezuela promoverá una amplia colaboración en el sector energético y minero que incluirá: el fortalecimiento institucional del Ministerio de Hidrocarburos y Energía y del Ministerio de Minería y Metalurgia de Bolivia, a través de la asistencia técnico-jurídica; ampliación del suministro de crudos, productos refinados, GLP y asfalto, contemplados en el Acuerdo de cooperación energética de Caracas, hasta los volúmenes requeridos para satisfacer la demanda interna de Bolivia, estableciendo mecanismos de compensación con productos bolivianos para la total cancelación de la factura por estos conceptos; asistencia técnica a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Comibol; desarrollo de proyectos de adecuación y ampliación de infraestructuras y petroquímicos, siderúrgicos, químico-industriales, así como otras formas de cooperación que las partes acuerden.²⁹

La concreción de este pacto genérico se ha traducido en una serie de acuerdos bilaterales en el sector energético que, paradójicamente, incorporan las estrategias multilaterales Petroamérica, Petrosur y la reformulada Petroandina como consorcio entre petroleras estatales bajo la égida de ALBA, ya incluidas en otros procesos de integración regional no necesariamente coincidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la Comunidad Andina:

En el sector energético tiene como objeto iniciar entre Bolivia y Venezuela un proceso amplio y sostenido de integración y cooperación en dicho sector con el fin de desarrollar y promover las áreas de petróleo, gas, electricidad y petroquímica, que contribuya a las iniciativas desarrolladas regionalmente en este sentido, en particular Petroamérica y Petrosur como instancias de coordinación de políticas energéticas para la región. Contempla la venta de 200 mil barriles diarios de combustible diesel financiado.³⁰

Una de las dificultades de ALBA en relación con otros proyectos, como ha puesto de manifiesto Cardozo, es que

la integración, pensada como alianza (o confederación), tal y como la promueve Venezuela, preserva para este país el papel de gran suministrador energético, no sólo por sus propios recursos, sino por los que se suman a través de los recientes acuerdos —ALBA— con Bolivia. Lo hace esencialmente a partir de acuerdos bilaterales, que convierten al gran suministrador en el centro de una rueda cuyos rayos lo vinculan a los beneficiarios de los convenios energéticos (el tan criticado esquema de *hub-and-spokes*). Esta forma de relación se aleja estructuralmente de la integración amplia debido, en primer lugar, al peso que otorga a una de las partes, pero también a causa de las dependencias energéticas y financieras que genera y al discurso y la práctica política que anuncian la disposición a utilizar esos vínculos en relaciones de gobierno-gobierno y gobierno-actores subnacionales.

La fragmentación de la Comunidad Andina y las graves divergencias en el seno del Mercosur crean un ambiente regional favorable para que este modelo de alianza energética se establezca.

Esto plantea muchas dudas sobre el grado de cooperación energética que realmente se pretende alcanzar, sobre todo porque los países andinos forman parte al mismo tiempo de organismos de integración regional y de procesos de integración regional como ALBA, que mantienen en cooperación energética distintos enfoques.

El Gasoducto Suramericano

Otra de las iniciativas energéticas que ha ido perdiendo gas ha sido la denominada inicialmente «anillo energético» y ahora «gasoducto suramericano», la cual, pese a haber generado altas expectativas entre algunos

países de América del Sur, no acaba de funcionar. Auspiciada por el Mercosur, los presidentes de Brasil, Argentina, Chile, Perú y Paraguay suscribieron en Asunción, el 20 de junio de 2005, la Declaración presidencial sobre el gasoducto americano que impulsaba este proyecto, incorporaba a Uruguay e invitaba a Bolivia a participar. El objetivo era establecer una red de gasoductos en América del Sur entre Brasil, Bolivia, Argentina, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay para regular el tránsito de gas y asegurar el abastecimiento de combustible.

Se trataba de aprovechar los gasoductos estatales y binacionales que ya existían para que circulara el gas por la región: actualmente, ya hay conexión entre Argentina con Uruguay y Chile y falta incorporar a Perú y Paraguay en el sistema.³¹ En concreto, se está estudiando el transporte de gas (que sería el factor novedoso) desde Perú hacia Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. En efecto, previo al Gasoducto Suramericano se acordó, desde IIRSA, la construcción de otro gasoducto: el Gasoducto del Noreste (GNEA), cuyo objetivo es transportar las reservas de gas de Bolivia a las regiones norte y centro de Argentina, pero la crisis interna que sufrió Bolivia durante 2005 y las suspicacias sobre el destino final del gas (hacia Chile) han rebajado las expectativas puestas en el mismo (Granada, 2005)³² que se encuentra en fase preparatoria de realización de estudios técnicos y medioambientales.³³ Entonces se pensó en Perú, es decir, en la explotación y distribución de gas proveniente de la región de Camisea, que podría ser el tercer yacimiento de gas natural de América del Sur, tras Venezuela y Bolivia.³⁴ Sin embargo no es un proyecto tan fácil de implementar, ya que encuentra detractores dentro y fuera de Perú: en el interior del país sigue abierto el debate sobre el alcance real de las reservas de Camisea, ya que algunos críticos consideran que son insuficientes para proveer la demanda interna y la exportación. Asimismo, durante un tiempo se paralizaron las negociaciones por las tensiones entre Chile y Perú originadas por la llegada de Fujimori a Chile y después por el problema de la delimitación marítima entre ambos países, ya comentada. A ello hay que sumar ciertas desavenencias entre Perú y Bolivia, motivadas por la participación peruana en el proyecto de Gasoducto Suramericano que causaba en Bolivia cierto perjuicio económico-político. Paradójicamente, tanto Chile como Perú siguen defendiendo que Bolivia se integre definitivamente a esta iniciativa para lograr un auténtico desarrollo gasífero de la zona,³⁵ invitación que Chile ha hecho extensiva a Venezuela.³⁶

Sin embargo la estrategia venezolana se dirige, de momento, en otra dirección impulsando una versión propia de la integración energética regional y del Gasoducto Suramericano (Isbell, 2006). En concreto, prevé la construcción de un Gran Gasoducto del Sur que distribuya gas de Venezuela pasando por Brasil hasta llegar a Argentina. También se ha invitado a Bolivia a que se incorpore a este proyecto. En la reunión del Mercosur de diciembre de 2005 se defendió la complementariedad de ambos proyectos de gasoductos, lo cual no significa que sean viables. Numerosos expertos en la materia opinan que el proyecto de Gran Gasoducto del Sur y, en general, los grandes proyectos energéticos promovidos por Venezuela en América Latina, tienen una dimensión más política que económica (Lajous, 2007) ya que la construcción de gasoductos de más de 3.000 km (como en este caso) no resulta rentable y es más conveniente licuar el gas y transportarlo por mar (Isbell, 2007). Pese a ello, Venezuela y Brasil están cambiando sus planes de construcción de plantas de gas licuado para sustituirlos por los proyectos de gasoductos regionales. En concreto, ambos países han llegado a un acuerdo para que se asocien las petroleras PDVSA (Venezuela) y Petrobras (Brasil) y se construyan los primeros tramos de este gasoducto que partirá del Caribe venezolano y tendrá una extensión total de aproximadamente 8.000 km.

De momento la viabilidad de una u otra red de gasoductos se halla en proceso de estudio; las conexiones de gasoductos que funcionan son las que ya existían, con otras conexiones bilaterales que se están construyendo, pero desde una perspectiva regional andina no se ha avanzado demasiado. En particular, respecto al proyecto de un Gasoducto Suramericano se requiere, según la Declaración de presidentes sobre el Gasoducto Suramericano, la colaboración de los respectivos gobiernos y del sector privado; pues bien, aunque había mucho interés en que este proyecto se plasmase en un tratado internacional y se presentara en la reunión del Mercosur de diciembre de 2005, finalmente esto no se consiguió. Por otra parte, los estados discrepan sobre el tratamiento que hay que prestar a cuestiones técnico-jurídicas como el establecimiento de garantías de seguridad en el suministro, la implantación de un sistema coordinado de manejo de contingencias, la estabilidad tributaria, la creación de sistemas de información sobre la disponibilidad de las reservas y la armonización de políticas tarifarias o previsión de mecanismos ágiles de solución de controversias (Ruiz-Caro, 2006).³⁷ En un seminario celebrado en octubre de 2005 en Santiago de Chile sobre «Integración ener-

gética en América Latina», se volvieron a resaltar las dificultades para alcanzar acuerdos de este tipo cuando persisten tensiones políticas entre los estados, a pesar de que se trate de un proyecto que no se enmarca en ningún proceso de integración concreto y cuyo principal propósito es establecer reglas de juego a la inversión y proporcionar seguridad jurídica a las empresas para que realicen inversiones en el sector.³⁸

3. Hacia el establecimiento de marcos jurídicos comunes en el sector hidrocarburos

En efecto, a pesar de la capacidad de los países andinos de sumarse a distintas estrategias políticas sobre integración energética regional, esto no se ha traducido en una colaboración estable entre todos ellos. La cuestión es si la celebración de tratados internacionales en materia de hidrocarburos les permitiría avanzar hacia una cooperación más estrecha.

Algunos ejemplos de acuerdos bilaterales

Expertos en la materia sostienen que, en realidad, los avances más significativos en el sector energético de América Latina se están llevando a cabo en el terreno de la cooperación bilateral (Ruiz-Caro, 2006). En particular, la conclusión de tratados internacionales bilaterales en los sectores de la electricidad, el gas y el petróleo ofrece resultados relativamente satisfactorios entre los países andinos desde la perspectiva de seguridad en la interconexión y suministro, aspectos cruciales en el desarrollo energético de la región; también ha habido progresos en el ámbito de la cooperación multilateral. En el terreno bilateral existen acuerdos en el sector hidrocarburos entre Colombia-Venezuela, Ecuador-Venezuela, Bolivia-Venezuela y Perú-Chile; algunos se inscriben dentro de las estrategias energéticas regionales comentadas pero no todos (como se recordará, una de las funciones de Petroamérica es, precisamente, facilitar la celebración de acuerdos bilaterales).

Por un lado entre los primeros, y en concreto bajo la iniciativa Petroamérica, Venezuela ha suscrito entre 2005-2006 varios memoranda de entendimiento (sin valor jurídico) y algún convenio internacional en

el sector energético con Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia. También bajo esta iniciativa política los presidentes de Colombia y Venezuela impulsaron en noviembre de 2005 el proyecto bilateral de interconexión gasífera entre Ballenas (Colombia) y Maracaibo (Venezuela); concretamente, el compromiso establece que la empresa venezolana PDVSA se haga cargo de la propiedad del gasoducto de aproximadamente unos 200 kilómetros y de la administración y mantenimiento en todo el trayecto.³⁹ O el memorando para negociar la interconexión gasífera entre Venezuela, Colombia y Panamá.⁴⁰ También, y ya fuera del marco de la Comunidad Andina y bajo el paraguas de Petroamérica, Venezuela ha concluido un acuerdo con Ecuador para refinar su crudo, ya que este país, aunque sea exportador neto de petróleo, necesita importar combustible.

Por otro lado, entre los que no se adscriben a ninguna iniciativa energética ni se enmarcan en los organismos de integración está el Memorando de entendimiento en materia de interconexión gasífera entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia, de 8 de julio de 2006. Pese a que se trata de un memorando, denominación que normalmente se utiliza para los acuerdos políticos jurídicamente no vinculantes, de su redactado se desprende lo contrario: se establecen obligaciones concretas para las partes, que van desde la valorización del gas hasta la construcción del gasoducto, cuya vida se prevé por un período de veinte años, se establece la creación de un comité negociador y se ha previsto un sistema de solución de controversias, así como cláusulas de entrada en vigor, modificación y conclusión de este acuerdo.

En conjunto este memorando se acerca más a la naturaleza vinculante de los tratados internacionales que a los acuerdos de buenas intenciones. Y esto resulta muy curioso porque, además de no estar expresamente vinculado a ninguna iniciativa regional, las relaciones entre Venezuela y Colombia en el momento de su conclusión estaban bastante deterioradas. Venezuela, cuando se retiró de la Comunidad Andina, se lamentó de que Colombia se había doblegado a las exigencias de los tratados de libre comercio de Estados Unidos en lugar de primar el interés de todos los miembros de la organización. Esto hacía pensar que las transacciones entre ambos países con respecto a los hidrocarburos se sentirían, lo cual, aparentemente, no ha sido así. Incluso las obligaciones que las partes contraen mediante este memorando confieren mayores exigencias que las previstas en el memorando ya mencionado,

suscrito el mismo día entre Venezuela, Colombia y Panamá, para la creación de un comité negociador en materia de interconexión gasífera vinculado expresamente a la iniciativa Petroamérica.

El Acuerdo marco sobre complementación energética regional

En cuanto a la cooperación energética multilateral, la reunión del Mercosur de diciembre de 2005 tenía que establecer el texto de un tratado sobre el Gasoducto Suramericano, pero al final se aprobó un Acuerdo marco, de 9 de diciembre de ese año, protocolizado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre los estados miembros de Mercosur y estados asociados, Chile, Colombia, Venezuela y Ecuador, sobre complementación energética regional. Su importancia reside en que establece un marco legal para avanzar en la integración energética regional, cuyo propósito es asegurar los suministros energéticos y establecer las condiciones necesarias para minimizar los costes de las transacciones de intercambio energético entre los estados parte.

Con todo, este acuerdo sólo es un esbozo de lo que podría ser una efectiva integración energética. En primer lugar, se trata de un acuerdo-marco y por tanto se requiere la conclusión de nuevos tratados internacionales que concreten en qué sectores y cómo se va a traducir dicha cooperación entre sus miembros. A lo sumo el tratado prevé que sus miembros celebren acuerdos regionales, subregionales o bilaterales en lo que concierne a intercambio comercial de hidrocarburos, interconexión de las redes de transmisión eléctrica, interconexión de redes de gasoducto y, finalmente, cooperación en la prospección, exploración, explotación e industrialización de los hidrocarburos.

En segundo lugar, en el artículo 12 se establece que ninguna disposición del tratado ni de los acuerdos que posteriormente se concluyan en su desarrollo modifique los derechos y obligaciones que tenga un Estado parte en otros tratados bilaterales o multilaterales. Así, es fácil aventurar que algún tratado de libre comercio concluido con Estados Unidos sea contrario a los acuerdos que se implementen en aplicación del Acuerdo marco de complementación energética o los que se efectúen bajo la iniciativa ALBA.

En tercer lugar, el sistema de solución de controversias previsto respecto a la interpretación, aplicación o incumplimiento del tratado se

resolverá para los miembros del Mercosur según lo dispuesto en este organismo y para las disputas entre miembros del Mercosur y estados asociados el sistema será el que prevean las partes en cada caso. En cualquier forma, entendemos que este tratado, si entra en vigor, sentaría las bases que permitirían avanzar hacia un proceso de integración más sólido, complementando la labor que realiza la Comunidad Andina en este ámbito y creando condiciones de estabilidad que faciliten la construcción de una Zona de Paz.⁴¹

Notas

1. OLADE es una organización internacional de cooperación creada el 2 de noviembre de 1973 con el Tratado de Lima, suscrito por 22 países en el marco de la Tercera Cumbre Latinoamericana de ministros de Energía y Petróleo a fin de conseguir la integración, conservación, aprovechamiento racional, comercialización y defensa de los recursos energéticos. Dicho organismo empezó a ser operativo en 1995 y actualmente cuenta con 26 miembros. www.olade.org.ec.

2. Este potencial puede contrastarse, por ejemplo, con otros factores como el consumo interno de energía global y por habitante o la oferta total de energía proporcionados por CEPAL, «Estadísticas de recursos naturales y del medio ambiente», *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006*.

3. Chile y Perú materializaron el cese de las hostilidades con el Tratado de Ancón de 1883, pero quedó pendiente la cuestión de la soberanía sobre las zonas costeras de Tacna y Arica. Finalmente, con el Tratado de 1929 Tacna pasó a formar parte de Perú y Arica de Chile.

4. «Desde la conclusión del conflicto la cuestión marítima ha estado presente en la agenda diplomática con Chile, pero también se ha inscrito en las relaciones con Perú y, paulatinamente, se ha ido incorporando a la agenda que reglamenta las relaciones con los otros países de la comunidad internacional», M. Tamayo, representante permanente de Bolivia ante el Consejo Permanente de la OEA, sobre el tema *El centenario del Tratado de 20 de octubre de 1904*, Washington, D.C., 22 de octubre de 2004.

5. Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, *Memooria Institucional (octubre de 2003-agosto de 2004)*, La Paz, 2004.

6. En concreto la pregunta 4 era: «¿Está usted de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al océano Pacífico?».

7. CEDIB, «Luces y sombras de los nuevos contratos con las petroleras»; este análisis se publicó en bolpress.com, 13 de diciembre de 2006.

8. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, canciller Ignacio Walker, *Proyecto del Perú carece de efecto jurídico-internacional*, 2 de noviembre de 2005; en el mismo sentido, *Comunicado público*, 3 de noviembre de 2005.

9. «Un aspecto esencial es comprender que nuestros pueblos originarios indígenas han vivido con el control de los pisos ecológicos, preservando la armonía con la naturaleza, ya que nosotros teníamos plena libertad de vida en el altiplano, en el valle y en el oriente boliviano, pero fundamentalmente con una salida al océano Pacífico», *Informe presentado por el canciller David Choquehuanca Céspedes sobre el problema marítimo de Bolivia en la XXXVI Asamblea de la OEA*, 6 de junio de 2006.

10. Entrevista a García Belaúnde realizada por www.adnmundo.com, 8 de agosto de 2006.

11. «Chile debe tomar conciencia de que el pueblo boliviano no renunciará jamás a su demanda de reintegración marítima», *Informe presentado por el canciller David Choquehuanca, op. cit.*

12. BID, CAF, CAN, CEPAL, OLADE y UNCTAD, *Informe preliminar del potencial energético de la subregión andina como factor estratégico para la seguridad energética regional y hemisférica*, julio de 2002.

13. IIRSA., www.iirsa.org.

14. Comunidad Andina, *Alianza Estratégica Andina*, 10 de noviembre de 2004. Véase también el sector de la energía en la página oficial www.comunidadandina.org.

15. Grupo constituido después de la 1ª Reunión de ministros de Energía de la Comunidad Andina.

16. *Clusters* entendidos como «conglomerados industriales en torno a la extracción y producción de petróleo», Comunidad Andina, *Acta III Reunión del Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas*, 14 de julio de 2005.

17. Comunidad Andina, *Conclusiones del debate presidencial con motivo del XVI Consejo Presidencial Andino*, Lima, 18 de julio de 2005.

18. Comunidad Andina, «Cancilleres andinos acordaron activar alianza energética y Fondo Humanitario», *Sala de prensa*, 28 de octubre de 2005.

19. www.pdvs.com

20. Comunidad Andina, *Estado de la integración andina*, 13 de julio de 2005.

21. A. Wagner, «Hacia una visión estratégica andina de la integración energética regional», *Intervención del secretario general de la Comunidad Andina en la 3ª Reunión del Consejo de ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la CAN*, Lima, 14 de julio de 2005.

22. Comunidad Andina, *Acta presidencial de Lima, Democracia, desarrollo y cohesión social. XVI Consejo Presidencial Andino*, Lima, 18 de julio de 2005.

23. A. Wagner, «Palabras del embajador Allan Wagner, secretario general de la Comunidad Andina, con ocasión de la inauguración del Taller regional, *Integración Energética Hemisférica: contribución potencial de los países de la Comunidad Andina*», Lima, 13 de diciembre de 2005.

24. *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*, *op. cit.*

25. Comunidad Sudamericana de Naciones, *Declaración de Caracas en el marco de la 1ª reunión de ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, 30 de septiembre de 2005.

26. *Declaración de Montevideo sobre Petrosur*, 3 de marzo de 2005.

27. Entre los ámbitos de colaboración de la Comunidad Andina y Chile se encuentra la energía, *Acta de la 1ª Reunión de la Comisión Mixta Comunidad Andina-Chile*, Cochabamba, 8 de diciembre de 2006.

28. Comunidad Sudamericana de Naciones, *Declaración de Caracas en el marco de la 1ª Reunión de ministros de Energía de la Comunidad Suramericana de Naciones*, Brasilia, 30 de septiembre de 2005.

29. *Acuerdo para la aplicación del ALBA y el Tratado de comercio de los Pueblos entre Venezuela, Cuba y Bolivia*, Granma, 30 de abril de 2006.

30. *Acuerdos bilaterales de integración regional en el marco de la alternativa bolivariana para las Américas (ALBA)*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Venezuela, 2006.

31. Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, nota informativa, *Gasoducto del Sur abastecerá a siete países sudamericanos*, 10 de octubre de 2005.

32. Las últimas informaciones es que Venezuela se ha ofrecido a financiar la construcción del GNEA, a través del cual se pueda transportar el gas de Bolivia a Argentina acordado en el último tratado sobre compraventa de gas natural suscrito entre ambos países en octubre de 2006.

33. IIRSA, *Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010*.

34. BID *et al.*, *Informe preliminar*, *op. cit.*

35. G. Sánchez Mejía, *Discurso del ministro de Energía y Minas del Perú, 3ª Reunión del Consejo de ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina*, Lima, 14 de julio de 2005.

36. Ministerio de Asuntos Exteriores de Chile, *Canciller Cristián Barros inauguró Congreso de Integración Energética en América Latina*, 24 de octubre de 2005.

37. Dichas dificultades también constan en el *Comunicado de prensa del Ministerio de Energía y Minas de Perú*, 24 de julio de 2005.

38. Véase las palabras de Fernando Sánchez (CEPAL) en www.lanacion.cl, 25 de octubre de 2005.

39. *Declaración de Punto Fijo sobre asuntos energéticos entre los presidentes de Venezuela y Colombia*, Punto Fijo, 24 de noviembre de 2005.

40. *Memorando de constitución de un comité de negociación en materia de interconexión gasífera entre la República Bolivariana de Venezuela, la República de Colombia y la República de Panamá*, Páez, 8 de julio de 2006.

41. Por el momento Uruguay ha ratificado el Acuerdo marco de complementación energética regional y la Asamblea Nacional de Venezuela ha adoptado un informe favorable a su ratificación.

Bibliografía

- Arriagada, G. (2006), «Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político y de relaciones internacionales a partir de la política venezolana», *Real Instituto Elcano, DT 20/2006*, 19 de septiembre de 2006, pp. 1-32.
- Ayuso, A. y S. Beltrán (2005), «Bolivia and the regional instruments of dispute prevention and settlement», *11h EADI General Conference Insecurity and Development*, septiembre de 2005, www.eadi.org.
- Beltrán, S y E. Zapater (2007), «Energía y desarrollo en Sudamérica: opciones para Bolivia y Venezuela», *Pensamiento Iberoamericano*, 2ª época, n.º 0, pp. 263-281
- Cardozo, E. (2005), «Gobernabilidad e integración energética regional», *Seminario Internacional «Balance y perspectivas de la integración energética en América Latina»*, Relatoría del Evento, Caracas, 25 y 26 de octubre de 2005, p. 9.
- (2007), «La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía», *Nueva Sociedad*, n.º 204, pp.136-148.
- Del Granado, H. (2007), «La situación energética en Bolivia», *ARI*, n.º 41, pp. 23-27.
- Espinasa, R. (2005), «Comentarios a la ponencia de Enrique Berrizbeitia, vicepresidente de la Corporación Andina de Fomento», *Balance y perspectivas de la integración energética en América Latina*, Caracas, 25-26 de octubre de 2005, www.ildis.org.ve
- Gall, N. (2007), «Gas en Bolivia: conflictos y contratos», *ARI*, n.º 10, pp.1-9.
- Granada, P. (2005), «El Gasoducto Sudamericano», *Boletín BICECA*, n.º 1, diciembre. www.biceca.org
- Herbas, G. y S. Molina (2005), «IIRSA y la integración regional», *OSAL*, pp. 307-316.
- Isbell, P. (2006), «El gas: una cuestión conflictiva en América Latina», *ARI*, n.º 48, pp.1-8.

- (2007a), «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético», *ARI*, n.º 14, pp. 1-7.
 - (2007b), «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (II): el pillaje de PDVSA y la amenaza a su nivel de producción», *ARI*, n.º 15, pp.1-8.
- Lajous, A. (2007), «La oferta petrolera y la seguridad de suministro: una perspectiva latinoamericana», *War and Peace in the 2st. Century. The Geopolitics of Energy*, working paper, Barcelona.
- Malamud, C. (2006), «La salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional», *ARI*, n.º 54, pp. 1-8.
- Manco Zaconetti, J. (2003), *Las políticas energéticas en la Comunidad Andina*, CCLA, marzo.
- Ruiz-Caro, A. (2006), *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*, serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL-UN, n.º 106.
- Tedesco, L. (2006), «Alianzas y desencuentros en América del Sur: energía e integración», *Documentos FRIDE*, octubre, pp. 1-5.
- Tokatlian, J. G. (2007), «La coalición de los vulnerables», *La Vanguardia*, 2 de febrero de 2007.
- Viola, E. (2006), «El fracaso de la política brasileña en la integración de América del Sur», seminario celebrado en la Fundació CIDOB (Barcelona), 26 de junio de 2006.

