

Fredy Rivera Vélez, editor

Seguridad multidimensional en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-165-8
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio 2008

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio	
Seguridad multidimensional en América Latina	11
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD	
Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal	37
<i>Mario Constantino Toto</i>	
La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿Realidad o mito?	57
<i>Josefina Lynn</i>	
La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador	81
<i>Paulina Larreátegui B.</i>	
La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras	99
<i>Ana Laura García</i>	
Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas	121
<i>Alba Goycochea</i>	

FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

Towards A New Understanding of Civil-Military Relations 143
Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei

Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático 179
Martha Vicente Castro

Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú 191
Ivette Castañeda García

Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres 219
Luz Piedad Caicedo

Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela 237
Xavier Rodríguez Franco

La carrera armamentista en Sudamérica 261
Gustavo Ernesto Emmerich

NARCOTRÁFICO

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina 279
Anna Ayuso

La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? 307
Marie-Esther Lacuisse

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador 325
Norma Alejandra (Marcia) Maluf

Violencia, seguridad y el Estado:

los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica 351
Peter Peetz y Sebastian Huhn

Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana 369
Claudia Patricia Gómez Rojas

Relación entre convivencia y seguridad ciudadana 395
Myriam Román Muñoz

El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana 413
Elkin Velásquez M

Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México 433
Natalia Gontero

La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido 451
Daniel Pontón C.

COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL

Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití 483
Elsa Llenderrozas

La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas 499
Ana Marcela Mungaray Lagarda

Narcotráfico

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina

Anna Ayuso*

El protagonismo del combate al narcotráfico en la zona andina durante las últimas décadas se fundamenta en la dimensión de sus consecuencias económicas, sociales y ambientales y en sus efectos desestabilizadores en las instituciones. Pero, a pesar de los esfuerzos realizados, la manera en como se ha enfrentado desde las políticas nacionales y la influencia dispar de otros actores como los Estados Unidos, la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión Europea (UE) parece no haber contribuido a combatirlo ni a eliminar las tensiones. En el actual contexto de la globalización, las respuestas políticas en diversos niveles de decisión a fenómenos transnacionales como el narcotráfico son interdependientes y necesitan de una complementariedad entre objetivos e instrumentos (Thoumi, 2003) que configure un régimen coherente de carácter multilateral. Por ello el fortalecimiento de espacios de diálogo forma parte de la gobernabilidad democrática para enfrentar amenazas comunes y el papel de las organizaciones internacionales está llamado a incrementarse.

Sólo un enfoque regional contra el narcotráfico en la zona andina puede abordar el efecto globo que traslada las consecuencias de la presión por la erradicación de un país al incremento del cultivo en los vecinos. Esta orientación además favorecería una respuesta adaptada al contexto, en lugar de percibirse como una imposición externa y robustecería el pro-

* Coordinadora del Programa América Latina de la Fundación CIDOB.

ceso de integración mejorando las expectativas de eficacia. No obstante, la cooperación regional no debiera plantearse como alternativa a la acción global, sino como un refuerzo para establecer sinergias, en la línea de un regionalismo abierto. Ante la inminente revisión de las estrategias contra el uso ilícito de drogas, tanto en el plano hemisférico, como en el mundial¹, se hace urgente una reflexión sobre las carencias del actual modelo y analizar los principales obstáculos que afectan las políticas de las dos principales organizaciones regionales que abordan el fenómeno en la zona andina, la Comunidad Andina (CAN) y la Organización de Estados Americanos (OEA) y su reflejo en las estrategias de alcance mundial.

El narcotráfico en la región como elemento de conflicto y cooperación

La vinculación del fenómeno del narcotráfico con la lucha global contra el terrorismo lanzada tras los atentados del 11-S bajo el liderazgo de los Estados Unidos ha incrementado las tensiones entre, por una parte las iniciativas regionales de cooperación en el ámbito de la seguridad para el establecimiento de una zona de paz en los Andes y, por otra, la militarización que refuerza el aparato represivo. Dichas tensiones no son una novedad, las políticas represivas durante diversos periodos en Bolivia, Perú y Colombia implicaron el uso del ejército contra los cultivadores de hoja de coca bajo las directrices de la cooperación norteamericana.² Así, las agresivas campañas de erradicación forzosa en Bolivia y Perú a comienzos de los años 1990 provocaron un desplazamiento hacia Colombia y ese proceso se está revirtiendo ahora, en que la contundente campaña de erradicación colombiana mediante fumigaciones con glifosato estimula la producción en los países vecinos (Internacional

1 En el 2008 está prevista la Conferencia Mundial convocada por Naciones Unidas para revisar las estrategias establecidas en el convenio de Viena de 1998 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

2 Dicha presión llevó al gobierno de Toledo en Perú a cambiar su política de negociación con los cultivadores de coca para cumplir objetivos estadounidenses y al gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia a desistir de la negociación con los coccaleros.

Crisis Group, 2005), alimentando nuevas redes de tráfico. El tema de las fumigaciones incrementa las controversias regionales; Colombia utiliza este método rechazado por los demás, especialmente por Ecuador que exige no se aplique en la frontera.³ Además de las consecuencias en la salud, en el medio ambiente y en los medios de supervivencia de los campesinos, las fumigaciones provocan movimientos migratorios que presionan la zona fronteriza. Éstos son aprovechados por la guerrilla y el narcotráfico causando roces con las tropas colombianas y continuos conflictos. El debate sobre la nocividad o no del glifosato se ha politizado, convirtiéndose en una cuestión de filias y fobias frente a las presiones norteamericanas (Transnacional Institute, 2007) y parece obviarse el hecho de que las fumigaciones se han probado como un instrumento caro e inútil para reducir el cultivo y que la reubicación de cultivos y desplazamientos forzados empeora las consecuencias sociales del narcotráfico, constituye una violación de los derechos humanos y fomenta la militarización de la zona.

El Plan Colombia contra el narcotráfico lanzado en el año 2000 ha supuesto una inversión de los Estados Unidos de más de 4.000 millones US\$, (75% del cual destinado a policía y fuerzas armadas) y con ello se ha propiciado una tendencia a aumentar el espacio militar (Machillanda J., 2005). La lucha contra el terrorismo y la guerrilla sirve de coartada para una escalada armamentista en la región y mina esfuerzos por atajar otros fenómenos criminales conexos al narcotráfico, como las redes de tráfico de armas y de lavado de dinero. Aunque la zona tiene un bajo porcentaje del PIB dedicado a gastos de defensa, en los últimos años ha habido un incremento (Malamud y García, 2006). 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%). Este país ha incrementado el gasto en armamento en un 30% del 2004 al 2005 y

3 Las protestas a causa de las fumigaciones en 2005 llevó a su suspensión en un área de 10 kilómetros de distancia de la frontera pero Colombia reinició las fumigaciones en diciembre de 2006 aduciendo un incremento del cultivo en la zona, lo cual desató las protestas de Ecuador. Finalmente se decidió que la OEA realizará un nuevo estudio sobre el impacto del glifosato, mientras Perú ha llevado el tema a la Corte Internacional de Justicia para forzar una moratoria colombiana de las fumigaciones en la frontera.

tiene previsto continuar⁴, lo cual produce tanta incomodidad como sus acuerdos con Bolivia para establecer bases militares en regiones fronterizas. Los problemas en Colombia también han conducido a aumentar la presencia militar brasileña en su frontera para frenar el paso del narcotráfico y la guerrilla a su territorio. Mientras los Estados vecinos tratan de evitar la internacionalización del conflicto y rehuyen mecanismos de intermediación, el gobierno colombiano y los Estados Unidos buscan identificar narcotráfico y guerrilla⁵. Así los intentos 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 represiva financiada por el gobierno norteamericano y las diferencias entre los países e incluso entre sucesivos gobiernos de un mismo país, dificultan la implementación de acuerdos.

Otra razón de la falta de adecuación de los instrumentos normativos e institucionales regionales contra el narcotráfico radica en que no acaban de incidir en las raíces estructurales que lo generan. Un análisis de los factores complejos que desencadenan el narcotráfico en la región y los mecanismos del efecto globo, debería incluir la alta tasa de desigualdad, la exclusión social y la pobreza imperante en amplios sectores sociales. Esto juega un papel central, tanto en la violencia cotidiana, como en la persistencia del déficit de legitimidad de unos Estados incapaces de garantizar la seguridad para una vida digna. Colombia presenta el mayor índice de violencia en la zona, pero en general la región tiene una cantidad de homicidios dolosos que triplica la media mundial (PNUD, 2004) y sufre el acoso de las bandas criminales. Sólo un tercio de la población confía en la policía y el sistema judicial para resolver el problema y las políticas de mano dura no han disminuido la criminalidad, pero sí colapsado el sistema penitenciario. A ello colaboraron políticas como la acordada en 2005 entre Estados Unidos y Ecuador, por el que éste se comprometió a incre-

4 Aduce que está renovando equipamiento obsoleto, pero también cambia sus proveedores occidentales, vulnerables a las presiones de los Estados Unidos (como España e Israel, obligados a cancelar sus pedidos) por armamento ruso y chino).

5 Como señalan Chillier, y Freeman (2005) tras el 11-S el Congreso de los 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 drogas y los grupos terroristas” (p. 9).

mentar un 12% los arrestos por cargos sobre drogas y condujo a la encarcelación de pequeños delincuentes intermediarios a penas mayores que los homicidas (Camacho, editor, 2006). Estas acciones en lugar de orientarse a las causas, ponen el acento en combatir efectos (Machilana, 2005), adolece de falta de perspectiva preventiva y ha tendido hacia una estrategia reactiva.

Es complicado llevar a término una estrategia andina contra el narcotráfico si no hay acuerdo en cuanto a los instrumentos a emplear entre países fronterizos. El carácter progresivo de la política exterior y de seguridad Común de la CAN, basado en el consenso, ha permitido una ampliación horizontal de los contenidos, pero falta una profundización que se muestra en la debilidad institucional e instrumental y en la falta de mecanismos de control eficaces del grado de cumplimiento de los compromisos. Ello es fruto de una persistente desconfianza en los instrumentos de solución de conflictos regionales que se traduce en reticencias a las acciones comunes y a que, en momentos de crisis, se recurra a contactos bilaterales o a la intermediación de la OEA o terceros Estados. Como señalaba Hugo Palma, hubo una tendencia a “saltar del tratamiento bilateral al hemisférico” sin pasar por el sub-regional (Jarrín, 2005). Para corregir estos defectos endémicos habría que pasar de la retórica declarativa y el ensanchamiento material a la profundización, con instrumentos vinculantes, concreción de objetivos y efectivos mecanismos comunitarios de seguimiento, control y solución de controversias.

Evolución del marco andino de cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico

En diciembre de 1985 los miembros del Pacto Andino aprobaron la decisión 98/V en la que se calificaba al narcotráfico como delito contra la Humanidad⁶ y proponían una acción concertada regional en contra de la producción ilegal, transformación y consumo de drogas. No es casual

6 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.

que coincidiera con la campaña contra el narcotráfico lanzada por la administración norteamericana de Reagan por considerarla como una amenaza contra la Seguridad nacional (Camacho, A., editor; 2006). Un año más tarde se firmó el Convenio Rodrigo Lara Bonilla⁷ comprometiéndose a intercambiar informaciones, reuniones periódicas de coordinación, uniformar criterios de las políticas nacionales contra el narcotráfico y facilitar la extradición por tráfico de drogas. En 1989 se sucedieron un plan de acción destinado a eliminar cultivos ilegales de coca y potenciar el desarrollo alternativo⁸ y la declaración de Galápagos sobre el “Compromiso andino de Paz, Seguridad y Cooperación”, proponiendo coordinar la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. El Consejo presidencial de Lima de 1990 aprobó la Declaración andina sobre la lucha contra el narcotráfico⁹ y reconoció la necesidad de recursos para el desarrollo alternativo, apoyar las balanzas de pagos, mitigar el impacto social de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y estimular las exportaciones e inversiones extranjeras, al tiempo que acordaban acciones policiales y de represión.

Con la remodelación institucional del Acuerdo de Trujillo de 1996 nació la Política Externa Común (PEC) consagrada mediante el Protocolo de Sucre de 1997 y certificada en el XI Consejo presidencial andino celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, en 1999. El Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores aprobó los Lineamientos de la PEC¹⁰ que, además de proyectar hacia el exterior el proceso de integración andino, tenía entre sus objetivos fortalecer la Paz y la Seguridad, contribuir a la consolidación de la Democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los Derechos Humanos y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la co-

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

8 Decisión 250 “Plan de acción para la sustitución y desarrollo alternativo en las zonas productoras de coca de los países andinos” de 11 agosto de 1989, en Lima.

9 En línea con la Declaración de Cartagena suscrita el 15 de febrero de 1989 entre Bolivia, Colombia, Perú y los Estados Unidos.

10 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.

rrupción y el terrorismo. Seguidamente el Consejo presidencial prescribió la creación de un Grupo operativo de alto nivel de las autoridades responsables de la lucha contra las drogas que impulsó la creación de organismos centrales de coordinación y en la actualidad todos los Estados andinos cuentan con él¹¹, pero las políticas nacionales continuaron siendo divergentes.

El Acta de Carabobo de junio de 2001 otorgó 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. Los presidentes andinos coincidieron en que debían ser enfrentados tanto los costes sociales y económicos, como los peligros para la seguridad humana y regional, por lo que la lucha contra el narcotráfico debía acompañarse de recursos financieros para el desarrollo y se instaba a mejorar los tratamientos preferentes de acceso a los mercados de los productos procedentes de los países andinos. Partiendo de la naturaleza compartida del problema de la lucha contra las drogas ilícitas se incorporaba el elemento de solidaridad¹². Por ello, los esfuerzos nacionales deberían ir acompañados por la cooperación internacional, tanto en el plano andino, como sudamericano, he-misférico y mundial, pero no se especificaban las vías de financiación.

Se estableció que el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, como órgano de definición y seguimiento de la política, debería adoptar un programa bianual. 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. Como órgano ejecutivo se creó

11 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.

12 En la línea de la Declaración Política de la Sesión especial de Naciones Unidas de 1998. 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 10 años del Convenio de Viena fue el refuerzo del principio de responsabilidad compartida.

el Comité Andino de Desarrollo Alternativo (CADA) en junio de 2003¹³. El primer Programa de Acción, precisó objetivos y principios en tres niveles: nacional¹⁴; binacional, centrado en mecanismos de control fronterizo y desarrollo alternativo en Zonas de Integración Fronteriza; y comunitario, basado en la coordinación entre las autoridades nacionales, armonización de legislaciones y la concertación en foros internacionales para captar cooperación técnica internacional y propiciar mesas de donantes. Del conjunto se desprende que el grueso de las políticas se diseñaba y aplicaba a nivel nacional y que el ámbito regional se limitaba a intercambio de información, acciones de concertación y armonización, sin objetivos regionales conjuntos ni mecanismos financieros regionales específicos propios o para encauzar la cooperación internacional.

La decisión 587 de julio de 2004 en la XV Cumbre Presidencial de Quito estableció los lineamientos de la nueva Política de Seguridad Externa Común Andina (PSECA) y para llevarlos a la práctica se estableció un Comité Ejecutivo de Seguridad Externa Común Andina responsable de elaborar propuestas¹⁵. La PSECA trata de afrontar las amenazas con una dimensión extraregional, pero la ambición material no ha ido avalada por medidas acordes. El Consejo Presidencial Andino celebrado en julio de 2005, constató la erosión del principio de responsabilidad compartida en el reparto de las cargas apelando de nuevo a la cooperación internacional, pero falta una definición del principio que abarque todos los aspectos relacionados con el narcotráfico: la oferta, el tráfico, el consumo y el desarrollo alternativo. La CAN ha establecido normas comunitarias sobre interdicción de la fabricación y persecución de los delitos conexos: la decisión 602 estableció la “Norma andina para el control de sustancias químicas que se utili-

13 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.

14 Incluyendo el control de producción, contrabando y desvío de precursores químicos; erradicación de cultivos ilícitos; desarrollo alternativo; desmantelamiento de la infraestructura de producción y transporte; lavado de activos; y reducción de la demanda.

15 Entre los instrumentos, la decisión 587 de la PSECA contempló: La PEC (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); y la cooperación aduanera.

zan 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 UE. Para el lavado de activos se creó un comité ejecutivo de fomento a la asistencia mutua, la armonización de legislaciones y las redes de comunicación seguras, pero subsisten deficiencias de control de los mercados financieros. Las políticas de interdicción nacionales tropiezan con la debilidad institucional y la dificultad de controlar el territorio y las fronteras. Es necesario mejorar la coordinación entre las diversas autoridades nacionales y locales en los distintos países y fortalecer la Administración de Justicia, pero, sobre todo, se precisa una coherencia que genere confianza en los grupos a los que se dirigen las políticas de reducción de la oferta. Parece necesario otorgar más efectividad a los mecanismos de participación social en la definición de las políticas, pero es difícil en contextos polarizados por políticas represivas y en los que la violencia de grupos criminales y paramilitares queda impune. Hay una contradicción intrínseca entre la voluntad de implantar medidas de confianza con la sociedad civil y aplicar medidas coercitivas para la erradicación forzosa.

En la línea preventiva, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó en 2005 la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible (Decisión 614) para 5 años. Su principal objetivo 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 4 áreas (ámbito institucional, coordinación de la Secretaría General de la CAN con las instituciones nacionales, cooperación horizontal y asistencia técnica entre comunidades beneficiarias) desplegadas en tres ámbitos; el social¹⁶, el económico¹⁷ y el ambiental¹⁸. La estrategia está vinculada a la

16 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

17 Reducción de los cultivos y control de su migración; 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 el acceso a los mercados y desarrollo de instrumentos innovadores de acceso al crédito.

pacificación; sin embargo se sostiene que no debe focalizarse en los territorios afectados por los cultivos, sino que, en prevención, se extienda también a aquellos que estén amenazados. Por otra parte, se exigen condiciones mínimas de seguridad, gobernabilidad y comunicaciones, lo que podría resultar contradictorio con la situación de zona conflictiva de las zonas de cultivo ilícito. Finalmente se señala la necesidad de focalizar acciones en zonas de frontera agrícola y en ecosistemas estratégicos que ofrezcan un potencial de desarrollo local y la oportunidad de aprovechar experiencias, pero prescribe su articulación con las políticas nacionales y sectoriales de desarrollo con una visión integral que contemple acciones de corto, medio y largo plazo para asegurar su perdurabilidad.

El principio de solidaridad prioriza el trabajo conjunto que permita avanzar más que individualmente, lo cual parece conectarlo a un principio de subsidiariedad no formulado explícitamente. No hay referencias a un reparto solidario de los costes, pero el principio de responsabilidad compartida hace una llamada a la cooperación de los países consumidores, atendiendo a que el mayor coste en la erradicación del cultivo y tráfico ilícito lo enfrentan los países andinos. El CADA recomendará una normativa para cumplir el plan e informará anualmente, aunque no se establecieron instrumentos financieros, lo cual supone que se dependerá de recursos foráneos condicionados por actores extra-regionales. Pero la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos recae en los Estados miembros, que disponen de un estrecho margen de maniobra en el gasto público, agravado por los compromisos derivados de los acuerdos con la comunidad de donantes, que exigen contrapartidas. Esto genera competencia por la captación de recursos de cooperación, principal fuente de financiación del desarrollo alternativo y distorsiona las políticas nacionales, especialmente cuando, como ocurre con los Estados Unidos, se premia a los aliados a su política de seguridad regional por encima de la efectividad de las acciones. Son los límites de una estrategia sin instrumentos presupuestarios y normativos acordes con los objetivos.

18 Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; mejora de prácticas ambientales; y tecnologías limpias que mejoren el acceso al mercado del comercio justo.

Por otra parte, al aprobarse la estrategia andina cada miembro de la CAN tenía su plan de desarrollo alternativo¹⁹ y no fueron modificados. Además los gobiernos y organizaciones locales tuvieron una participación muy limitada en la planificación de los programas y la escala de los proyectos no fue suficiente para transformar las economías locales por falta de articulación con objetivos de la política nacional y con las políticas sectoriales en materia ambiental, salud, educación, saneamiento básico y desarrollo productivo y rural (CAN, 2005). Aunque la Estrategia andina de desarrollo alternativo aboga por la vinculación y coordinación con la de erradicación de cultivos, en la práctica funcionan en paralelo y dependen de una pluralidad de órganos diversos en cada país. Además existen grandes diferencias en los instrumentos jurídicos y en la disponibilidad de recursos. Así, las políticas de erradicación tienen objetivos marcados por obligaciones convencionales y van reforzadas con recursos externos condicionados al logro de las metas, mientras las políticas de sustitución se contemplan en instrumentos de derecho blando, que no tienen precisados los objetivos, ni indicadores objetivos fiables y carecen de recursos suficientes para tener impacto.

Asimetrías en la respuesta hemisférica contra el narcotráfico

Hasta los años 80 la OEA no concebía la lucha contra el narcotráfico como un objetivo regional. Se sobreentendía que las políticas nacionales eran responsables de abordar el problema, bajo la coordinación de la acción de Naciones Unidas (Ruiz-Cabañas, M.; 1998). Sin embargo, a mediados de dicha década el narcotráfico había adquirido en la región unas dimensiones que la convirtieron en la principal productora y consumidora de drogas, por lo que se decidió convocar una conferencia interamericana sobre narcotráfico. Esta iniciativa tampoco era ajena a la política norteamericana, que estableció en 1986 un sistema de certificación

19 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.

unilateral de países, el cual comportaba la retirada de la ayuda financiera a aquellos Estados que, según sus criterios, no cumplieran con los compromisos internacionales en la lucha contra el cultivo, producción y el tráfico ilegal de drogas. La influencia norteamericana en el combate contra el narcotráfico ha sido desde entonces determinante y este ascendiente ha ido acompañado de programas de cooperación con una financiación creciente.²⁰ Los resultados de la primera conferencia interamericana sobre 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 y la propuesta de creación de una comisión de control. No fue 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 instrumentos multilaterales en vigor. En la línea del posterior Convenio de Viena de la ONU de 1988, se trataba de una estrategia dirigida a la represión del tráfico ilícito. La misión del plan era contribuir mediante mecanismos de control específicos, cooperación técnica para perfeccionar los instrumentos jurídicos e institucionales de los países de América Latina y el seguimiento periódico de información proporcionada por los Estados.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) fue creada en 1986²¹ con la función principal de establecer mecanismos de cooperación para fortalecer los sistemas de lucha contra el abuso, tráfico y producción ilícita de drogas. La acción de la CICAD se configuró como complementaria a la de los Estados, con acciones de apoyo técnico para desarrollar las capacidades jurídicas, administrativas y operativas de las políticas nacionales²². Pero, al tiempo, se conformaba

20 Así la Iniciativa Andina de la Administración Bush padre de 1989 (2,2 millones de dólares en 5 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).

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

22 La financiación de la CICAD corre a cargo de contribuciones voluntarias que aportan aproximadamente el 75% de todo el presupuesto. Los principales contribuyentes son Estados Unidos, Canadá, España, Francia, el BID, Reino Unido y México.

como un mecanismo de diálogo y cooperación entre los países miembros de carácter paritario. La CICAD estableció cinco líneas de acción prioritarias que pueden clasificarse en tres grupos: la recopilación y difusión de datos con la ayuda de sistemas estandarizados y observatorios nacionales²³; la investigación y capacitación en temas específicos²⁴; y la modernización jurídica, mediante recomendaciones para armonizar las legislaciones a través de instrumentos no vinculantes²⁵. Los principios de Río fueron actualizados por el Programa de Acción de Ixtapa de abril de 1990²⁶ el cual propuso que el combate al problema debía ser integral, pero no estableció nuevos instrumentos que incorporasen dicho enfoque. Se recomendó la modernización de las legislaciones nacionales el refuerzo de los sistemas de control, con énfasis en el lavado de activos²⁷ y los programas de prevención del uso indebido de drogas. En el ámbito de la reducción de la demanda se elaboró en 1990 el Programa Interamericano de Quito para la educación preventiva integral contra el uso de drogas que, además de servir para reforzar las capacidades de las instituciones nacionales, quería facilitar la cooperación internacional. Más tarde, se organizó la Conferencia ministerial de lavado de dinero e instrumentos del delito en Buenos Aires de 1995, donde se aprobó una Declaración de principios y un Plan de Acción.

23 Por ejemplo, la elaboración de un Compendio anual de datos sobre la oferta (CICDAT) o 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.

24 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, la capacitación de banqueros para luchas contra el lavado de activos o el fortalecimiento de las unidades de inteligencia financiera, programas sobre drogodependencia o capacitación de profesionales de la salud. También se ha creado de una herramienta cartográfica para detectar cultivos ilícitos (GLEAM).

25 Como el reglamento modelo sobre precursores químicos de 1990, el de delitos de lavado 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 la elaboración de los Planes Nacionales Antidroga (PNA) en la mayoría de los países del Hemisferio.

26 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.

27 La Asamblea de Bahamas en 1992 adoptó el Reglamento modelo sobre lavado de activos del tráfico ilícito de drogas.

En 1996 la OEA aprobó una nueva Estrategia Antidrogas del Hemisferio²⁸, que incorporaba el criterio de responsabilidad compartida teniendo en cuenta las “capacidades y recursos nacionales disponibles” y constataba la progresiva erosión de las fronteras entre países productores, de tránsito y de destino. El aspecto más novedoso era que, junto a la reducción de la demanda y de la oferta, se incorporó un capítulo dedicado a los mecanismos de control, aunque estos mayoritariamente existían previamente y se limitaban a las actividades delictivas. En el terreno de la oferta, se constató el surgimiento de nuevas categorías de drogas 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. En cualquier caso, la determinación y aplicación de las medidas es “responsabilidad exclusiva de cada Estado, conforme a sus programas nacionales y sus ordenamientos jurídicos internos”. El fortalecimiento de la CICAD se tradujo en la ampliación de su mandato para incluir nuevas sustancias e incorporar delitos considerados conexos como el lavado de activos, el tráfico de armas, la cooperación marítima y seguridad portuaria, la delincuencia internacional organizada e incluso la violencia juvenil. En la reorganización de la estructura institucional de toda la OEA realizada en 2006, la CICAD se ha situado en la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional, junto al Terrorismo y la Prevención de Amenazas contra la Seguridad.

La II Cumbre de las Américas de Santiago de Chile en 1998, encargó a la CICAD un sistema estandarizado para medir las acciones antidrogas de los miembros y en 1999 se creó el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), compuesto por un grupo de expertos intergubernamentales (GEG) que definen a través de indicadores los componentes de las políticas nacionales antidrogas objeto de seguimiento y genera periódicamente informes en el nivel nacional, regional y hemisférico. Esta iniciativa de carácter paritario permitió dar respuesta alternativa al sistema unilateral de los Estados Unidos para otorgar la certificación. Los informes

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

del MEM se basan en información proporcionada por los Estados a través del cuestionario estandarizado²⁹ sin embargo, desde 2003 se les puede solicitar información adicional y los expertos independientes encargados de hacer la revisión también pueden consultar otras fuentes³⁰, pero las visitas *in situ* son de carácter excepcional³¹. Los Estados tienen derecho a revisar el contenido de la evaluación antes de que los expertos elaboren recomendaciones públicas en el nivel nacional, regional y hemisférico. En caso de incumplimiento reiterado se prevé el diálogo con el país para incentivarlo a solicitar el apoyo que necesite. El GEG publica un informe anual sobre el cumplimiento de las recomendaciones, pero no están previstas sanciones de ninguna naturaleza y se garantiza la confidencialidad de las informaciones. En el 2000 se creó el Observatorio Interamericano sobre drogas (OID) para asesorar a los Estados miembros y otros organismos en la elaboración de las estadísticas e informaciones para hacer un correcto seguimiento que permita estudios comparables.

Siguiendo el mandato de la Cumbre de Québec de abril de 2001, la CICAD procedió a elaborar una metodología científica para estimar los costos sociales, humanos y económicos del problema que se concretó en un proyecto piloto en 6 países³². Se trata aún de aproximaciones sectoriales y parciales destinadas al perfeccionamiento de los instrumentos. El informe del proyecto (Pérez-Gómez, *et al.*, 2006) advierte la dificultad para acceder a los datos y las dudas sobre la confiabilidad de algunas informaciones, lo cual hace difícil elaborar indicadores y hacer comparaciones. De los datos disponibles se observa un aumento de los costos y que los mayores, con diferencia, son los relacionados con la reducción de la oferta. Por otra parte se expresan dudas sobre el alcance de las políticas

29 Se basan en cuatro apartados: 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 lavado de activos de la legislación; y compromiso general.

30 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”.

31 Hasta hoy solo se han realizado dos a países que no han proporcionado la información requerida.

32 Estos son Barbados, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay.

de reducción de la demanda, ya que se observa una la tendencia general al incremento del consumo.

El Informe hemisférico de la tercera ronda de revisiones de la CICAD correspondiente al periodo 2003-2004 (OEA, 2005a) observó avances en los planes nacionales antidrogas, sin embargo constataba grandes carencias de medios humanos y financieros, señalando que pocos observatorios nacionales 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 la amplia ratificación de los Convenios de la ONU sobre trafico de drogas, sustancias psicotrópicas y estupefacientes, pero quedan 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. Sobre la reducción de la demanda, el informe concluye que la prevención es una asignatura pendiente, pues los programas son de alcance muy limitado y carecen de seguimiento y continuidad. Esto impide una evaluación de impacto que permita identificar buenas prácticas. También en el campo del tratamiento de la adicción hay carencias; aunque se dan programas focalizados no hay una actuación estratégica integral y muchos países desconocen la magnitud del problema del abuso de drogas debido a la falta de información sistemática .

En la reducción de la oferta, el control sobre la producción se reduce a la coca, ya que no se dispone de datos para cuantificar la producción de otras sustancias más dispersas. Respecto a aquella, se observa una disminución global en los principales productores, pero el efecto globo ha hecho incrementar la producción en países no tradicionales, como Ecuador. Por otra parte, se reconoce que la medición del éxito de la reducción de la producción en base al número de hectáreas cultivadas está quedando obsoleta, a causa del aumento del número de plantas por hectárea, y a que las de plantas de coca se camuflan entre cultivos lícitos. Se admite que la mayoría de países solo conocen de 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 da cuenta de los efectos limitados de los

programas de desarrollo alternativo, aunque reconoce la falta de mecanismos de evaluación de la eficacia y el impacto³³. 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 de medio y largo plazo; por ello se hace un llamamiento a apoyar un enfoque más estratégico. Esto contrasta con el escaso peso que en la cooperación de la CICAD se ha dado a dicho ámbito aunque la Sección de Reducción de la Oferta y Desarrollo alternativo ejecuta y coordina algunos programas en zonas de cultivos.³⁴

Sobre la disponibilidad de productos farmacéuticos y sustancias químicas se observa un incremento de los decomisos a pesar de la falta de procedimientos de control armonizados y deficiencias, tanto en el plano legislativo como en el operativo, por falta de recursos humanos y financiación. 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 unas vías de tráfico genera la aparición de nuevas estrategias del narcotráfico y presión al mercado local. El control de las armas de fuego es deficiente y hay países sin estadísticas de exportaciones. En el lavado de activos se avanza en términos de leyes y reglamentos pero la aplicación es deficiente y lo mismo ocurre con la cooperación judicial y aunque se introdujo indicadores sobre el crimen organizado, la información no permitió un diagnóstico sobre la forma de operar de las redes, imprescindible para avanzar hacia una estrategia hemisférica. El Informe hemisférico no establece muchas recomendaciones de aplicación regional o subregional; éstas (hasta un total de 506) se centran en los informes nacionales sin autentica atención a los problemas transnacionales, ni a los desequilibrios internos en la región.

33 La Evaluación temática mundial sobre Desarrollo alternativo elaborada por Naciones Unidas en 2005 (en realidad basada en unos pocos estudios de caso) también reconocía la dificultad de medir el impacto real del desarrollo alternativo.

34 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.

El informe anual presentado por la CICAD a la XXXVII Asamblea General de la OEA celebrada en junio de 2007 resaltó avances en la implementación del MEM y mejoras en la información disponible. El principal problema identificado es la falta de recursos para la CICAD, ya que solo recibe una pequeña aportación del fondo regular (20,8% en 2006) y para el resto depende de aportaciones externas que se han visto reducidas en los últimos años. La propuesta lanzada por el Secretario General para asignar un pequeño porcentaje de los activos incautados al narcotráfico y lavado de activos ha tropezado con la resistencia de los Estados y no fue considerada por la Asamblea general. Esta se limitó a felicitar a la CICAD por sus éxitos, a exhortar a una mayor colaboración de los Estados miembros y a apelar a la solidaridad internacional. El único tema con un tratamiento específico fue el del combate de la distribución ilícita por Internet de sustancias sujetas a fiscalización.

Hasta hoy la OEA 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 sub-regionales de lucha contra el narcotráfico por lo que, aunque puntualmente se han apoyado algunas acciones de ámbito regional³⁵, no se puede hablar de complementariedad con las acciones de la CAN³⁶. Sin embargo, debido a la importancia de los Estados Unidos, no se puede subestimar su influencia en el diseño de las políticas regionales. De hecho, existen grandes paralelismos entre las decisiones políticas de las cumbres hemisféricas y las subregionales y la presión norteamericana determina en gran medida las políticas nacionales. Por ello 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

35 Por ejemplo apoya la Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD) o el programa de Oferta Exportable de Cacao en la Región Andina (ACCESO). El proyecto de Descentralización de las políticas antidroga de los países andinos del que la OIED asumió la dirección en 2006, es regional pero trabaja con los gobiernos nacionales y locales.

36 No hay en los informes de la CICAD un análisis específico para la Zona Andina, si no que se enmarca en el apartado subregional de América del Sur recogiendo a países muy heterogéneos.

potencia. Éste debería abrirse antes de la Cumbre mundial sobre control de Drogas a celebrar en 2008 dentro del marco de la ONU, sin embargo siguen dominando las iniciativas fragmentadas y contradictorias.³⁷

Incrementar coherencia y complementariedad para un régimen multilateral multinivel

Atendiendo a los resultados en términos de producción y consumo de drogas, se puede concluir que las estrategias regionales aplicadas durante 25 años han sido incapaces de afrontar el problema del narcotráfico y el fenómeno se ha incrementado en volumen y complejidad, afectando a la seguridad de las personas y la estabilidad de las instituciones. Dadas las evidencias empíricas, lo lógico sería analizar las causas del fracaso, aunque este ejercicio de racionalidad entre en pugna con la politización del debate y la influencia de las presiones unilaterales. Las iniciativas multilaterales han seguido una inercia basada en un enfoque consistente en potenciar sistemas de reducción de la oferta y en menor medida de la demanda y controlar 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 presión a los gobiernos, que a la búsqueda de soluciones con enfoque regional, abordando al tiempo las necesidades heterogéneas de cada país. Una mejora del régimen multilateral pasa por: la revisión de los efectos de las actuales políticas, introducir cambios en el modelo para afrontar el problema y adecuar los instrumentos empleados.

En relación a los “efectos”, es imperativa una evaluación sobre las consecuencias de las políticas de erradicación 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

37 Así, mientras Bolivia hacía campaña por la despenalización del cultivo de la hoja de coca en la ONU, en marzo se celebró en República Dominicana una cumbre “regional” en la que, además de este país, Colombia, Haití y Trinidad Tobago firmaron la declaración de Santo Domingo en la que se comprometían a erradicar e impedir el cultivo y la producción de drogas. Por su parte durante la reciente cumbre de América del Norte de agosto el presidente mexicano presionaba a Bush para incrementar la ayuda financiera para combatir a los narcotraficantes.

plazo políticas estructurales que afronten el fondo del conflicto del narcotráfico. Resulta cuestionable la hipótesis de que la erradicación forzosa del cultivo de hoja de coca disminuye la producción de cocaína y su disponibilidad en el mercado. Incluso se ha planteado la hipótesis contraria; a más erradicación o decomisos de hoja de coca, mayor producción para compensar pérdidas y mayor extensión del problema a causa del efecto globo (Arce, M y L. Reale, 2006)³⁸. La excesiva presión sobre resultados de reducción de la producción del enfoque prohibicionista ha provocado un cruce de informaciones no siempre verificables³⁹ y, en ocasiones, a su manipulación⁴⁰ según las circunstancias políticas. Esas informaciones son el referente en términos de éxito o fracaso y se utilizan como criterio para valorar el compromiso de los gobiernos en la lucha contra el narcotráfico y condicionar la ayuda. Las divergencias entre los donantes respecto a la disminución de la oferta provocan distorsiones; mientras Estados Unidos condicionan la financiación de los programas de desarrollo alternativo a la erradicación forzosa, la cooperación europea consiente que se pueda cultivar coca y realizar otros cultivos o actividades económicas. Esta falta de coordinación tiene consecuencias negativas en la eficacia y genera contradicciones en los programas de desarrollo integral, por ello se debería abordar la unificación de criterios, no solo en el ámbito nacional, también en el regional.

Los tratamientos preferenciales que establecieron tanto los Estados Unidos, como la UE han tenido efectos positivos en las exportaciones andinas, aunque los beneficios no se han repartido de forma equilibrada entre los países. Además no existen evidencias del impacto en las exportaciones de productos de cultivos alternativos. Lo que sí ha habido es una progresiva erosión de las preferencias a causa de: el establecimiento de regímenes aun más preferenciales dirigidos a otros países competidores, la

38 Hipótesis nada desdeñable si, como afirma la ONU, a pesar del incremento continuo de los decomisos la oferta de cocaína ha permanecido estable en la última década.

39 Por ejemplo, mientras el último informe de Naciones Unidas afirma que en Colombia disminuyó la producción de coca, las estadísticas de los Estados Unidos afirman lo contrario.

40 Como la afirmación del informe anual 2007 de la ONUDD de que el problema de las drogas se está logrando frenar porque el mercado de las principales drogas permaneció estable, a pesar de reconocer que se ha incrementado la producción y de que las incautaciones se han incrementado.

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. En conjunto, esto desbarata los planteamientos de tratamientos preferenciales que estimulen la exportación de productos de desarrollo alternativo. También urge la reflexión sobre las políticas de sustitución de cultivos y los efectos sistémicos de las acciones focalizadas. En la actualidad, las estrategias y planes de Desarrollo Alternativo parecen estar dirigidas a responder a presiones internas de los grupos sociales de base más organizados, olvidando a sectores más marginados (Internacional Crisis Group, 2005). La focalización de los programas de desarrollo alternativo crea desequilibrios con otras áreas y generan tensiones sociales, a la vez que favorecen el desplazamiento de los cultivos ilícitos y por ende de la criminalidad asociada al narcotráfico.

Del lado de la demanda será necesario evaluar los costes sociales, pero también económicos de las políticas represivas y examinar las consecuencias de las políticas de mano dura en relación al respeto de los derechos humanos y el funcionamiento de las instituciones. El incremento de la demanda nacional en los países productores, además de 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 la criminalidad. Si la propia ONU reconoce que del 5% de personas consumidoras en el mundo sólo el 0,6% pueden considerarse “consumidores problemáticos”, cabe preguntarse cuáles serían los costos y los resultados si en lugar de criminalizar a todo el colectivo se concentrasen los esfuerzos en prevención y tratamiento de los afectados patológicos.

Respecto al actual *modelo*, el vigente marco legal multilateral al amparo de la ONU que consagra el objetivo de una progresiva erradicación de la producción de coca, limita el margen de acción política y no contempla la posibilidad de un mercado lícito controlado de las drogas de origen natural. No obstante la CAN cuenta entre sus miembros países que mantienen cultivos tradicionales y reiteradamente se han opuesto a la erradicación total de una tradición milenaria, circunstancia que necesariamente introduce un factor de incoherencia en el sistema que debiera abordarse. La reforma de la convención de 1998 para flexibilizar el enfoque prohibicionista y permi-

tir el desarrollo de una economía legal para usos industriales, médicos o tradicionales normalizados no debería ser excluida.⁴¹ La ausencia de complementariedad entre la estrategia regional y las divergentes políticas nacionales son el mayor obstáculo para una agenda común. 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 la coherencia mediante un reparto de funciones en cada nivel y valorar la relación entre instituciones. Esto implica, por ejemplo, preguntarse acerca de la complementariedad entre los mecanismos de intercambio de información nacionales, de la CAN y de la CICAD y de éstos con la Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU, para unificar criterios y evitar incoherencias, pero también para evitar despilfarro y maximizar los recursos.

El nivel adecuado para la planificación de las estrategias nacionales y regionales así como los actores idóneos para actuar y los instrumentos a aplicar debe ajustarse a los objetivos. Si éstos se plantean en función de las causas y no de las consecuencias, los principales encargados de identificar las acciones necesarias son los afectados. 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. 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. Eso implica un enfoque de políticas sociales que atienda a las víctimas y genere alternativas viables al cultivo ilícito y a la narcoadicción. El debate entre la estrategia de penalización del consumo predominante en los Estados Unidos y las propuestas centradas en la profilaxis, el tratamiento y las medidas de reducción del daño más extendidas en Europa y Canadá, conlleva también contradicción en los objetivos de las políticas de los donantes y evidencian su efecto distorsionador en las políticas nacionales y regionales.

⁴¹ Sin embargo, los intentos en esa dirección del presidente boliviano, Evo Morales han sido aplazados por las presiones de los Estados Unidos.

En cuanto a la adecuación de los *instrumentos*, aun a falta de informaciones fidedignas, parece que no es conveniente mantener el diseño de los actuales programas de sustitución de los cultivos de hoja de coca y se hace necesario un planteamiento 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 y, por ello, cualquier acción debe complementarse con políticas de resolución de conflictos. Por otra parte, ante la continua erosión de las preferencias arancelarias ligadas a la lucha contra el narcotráfico, habría que buscar fórmulas de incentivos alternativas. Parece razonable llevar el debate hasta la OMC 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.

Paradójicamente, la acción a la que más recursos se dedica en la región en la lucha contra el narcotráfico, 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 ser la principal causante del efecto globo. Debería asumirse la imposibilidad de acabar con el cultivo de forma coactiva y sustituirla por una vía negociada de autocontrol del sector cocalero estableciendo incentivos adecuados, tanto con políticas de reducción del daño como con fuentes de ingreso viables. Respecto a los programas de reducción de la demanda, la resolución 505 ya hablaba de impulsar la descentralización y trabajar con las autoridades municipales. Habría que incrementar el papel de estas y de otras instituciones sociales para actuar de forma coordinada y sostenible en los programas permanentes de prevención, tratamiento y reducción del daño con medios suficientes. Este es un sector en el que los países donantes, tradicionalmente consumidores, tienen mayor experiencia, aunque no se puede decir que 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. El debate sobre las políticas de reducción del daño deberá atender a los resultados

de las experiencias en curso y extraer las lecciones pertinentes sin prejuicios. Eso implica 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 a los cuales se mide el éxito y 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. 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 habría que definir el principio de responsabilidad compartida, tantas veces invocado pero 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 además tenga en cuenta el grado de desarrollo de éstos. No es tarea fácil y parece imposible en términos absolutos, pero es factible mejorar la valoración de algunas políticas necesarias a nivel nacional y regional estableciendo mecanismos de financiación y criterios de distribución de fondos adecuados.

Avanzar hacia un verdadero enfoque multilateral requeriría disminuir las presiones unilaterales y llevar los debates a los foros multilaterales y las mesas de donantes para buscar un consenso negociado. Eso 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 iría la creación de un fondo común de donantes de ámbito regional puesto a la disposición de los paí-

ses miembros de la CAN para afrontar las políticas relacionadas con la lucha contra el narcotráfico. Dotar a las instituciones andinas de un fondo para desarrollar políticas regionales y financiar acciones nacionales contribuiría a fortalecer las instituciones nacionales y regionales, proporcionarles instrumentos necesarios para afrontar las raíces del problema y no solo sus derivaciones. Sin embargo, el reto para lograr instituciones regionales más eficaces no es 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, persuadidos de que es posible una acción más eficaz en beneficio mutuo y asegurar el compromiso político y financiero.

Un paso fundamental es dotar a las decisiones de mayor legitimidad ampliando el diálogo, tanto en el diseño como en la aplicación y control de las políticas e incorporar a la sociedad civil 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 como incrementar las capacidades de la sociedad para abordar estos temas (Servin, 2004) y buscar las vías de articulación de un colectivo heterogéneo por definición. De ahí la necesidad de un trabajo de fortalecimiento, formación y promoción de redes transnacionales estables que permita el establecimiento de procesos de larga duración. Pero sin duda, el mayor reto es el incremento de la transparencia de las políticas públicas y una información adecuada a los actores civiles en un ámbito tradicionalmente excluido del debate público. 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 imposibles de lograr y continuamente aplazadas.

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* Volumen 26, nº 1, 2006, pp. 25-47.
- Bodemer, K. y Rojas, F. (2005) *La Seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos*, Madrid: Ed. Iberoamericana/Vervuert, pp. 227.
- Bodemer, K et alt. (editores) (2001) *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 462.
- Burt, J. y P. Mauzeri (2004) *Politics in the Andes. Identity, Conflict, Reform*. Pittsburg P.A.: University of Pittsburg Press, pp. 324.
- Camacho, A., editor (2006) *Narcotráfico: Europa, EE.UU., América Latina*, Barcelona: Publicación i Edicions Universitat de Barcelona-OBREAL, 2006, pp.253
- CAN(2005) "Estrategia Andina de Desarrollo alternativo, integral y sostenible" Documento de Trabajo SG/dt 307, 11 julio.
- Interamerican Dialogue (2001) "¿Puede adoptarse un enfoque multilateral en la lucha antinarcóticos?" pp.11, <http://thedialogue.org/publications/antinarcoticos.asp>
- International Crisis Group (2005) *Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú*, Informe sobre América Latina nº 12, 3 de marzo, pp.38.
- Martínez, R. y J.S. Tulchin (2006) *La Seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y América*. Colección Interrogar la Actualidad. Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 340.
- OEA (2007) *Informe anual de la CICAD a la XXXVII A.G. de la OEA*, OEA/Ser.L/XIV.2.41 CICAD/doc.1570/07, 4 de mayo.
- OEA (2006a) *Informe Hemisférico sobre implantación de recomendaciones 2005*. Implementación de recomendaciones de la tercera ronda de evaluación, MEM-GEG, CICAD, OEA.
- OEA (2006b) *Perú 2005*. Implementación de recomendaciones, MEM-GEG, CICAD, OEA.
- OEA (2006c) *Ecuador 2005*. Implementación de recomendaciones, MEM-GEG, CICAD, OEA.
- OEA (2006d) *Colombia 2005*. Implementación de recomendaciones, MEM-GEG, CICAD, OEA.

- OEA (2006b) *Bolivia 2005*. Implementación de recomendaciones, MEM-GEG, CICAD, OEA.
- OEA (2005a) *Informe Hemisférico. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CIDAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- OEA (2005b) *Informe Perú. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CICAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- OEA (2005c) *Informe Colombia. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CICAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- OEA (2005d) *Informe Ecuador. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CICAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- OEA (2005e) *Informe Bolivia. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CICAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- Pérez-Gómez, A. et al. (2006) "El estudio de costos humanos, sociales y económicos de las drogas en las Américas: reporte final".<http://cicad-costos.org> , 20, pp.
- 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*, Quito: Editorial Abya Yala, pp. 95.
- Ruiz-Cabañas, M. (1998) "La OEA y el combate hemisférica contra las drogas", *Revista Mexicana de Política Exterior* nº 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 glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente*, Informe CICAD-OEA, Washington, D. C., Estados Unidos, 30 de marzo.
- Thoumi, F.E.(2003) *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*, Washington DC: Wodrow Wilson Center Press, pp. 416.
- Transnational Institute (2007) *La politización de las fumigaciones*. Informe sobre políticas de drogas nº 20 febrero 2007, pp.4
- Youngers, C.A. Y H. Rosin (2004) *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of US Policy*, Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, pp. 415.